

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

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

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

<b>ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР</b>	А.Є. Конверський, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф. (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)
<b>РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ</b>	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. Генін (Університет Фенікс, США); В. В. Миронов, чл.-кор. РАН, д-р філос. наук, проф. (Московський державний університет імені М. В. Ломоносова); А. Ю. Шутів, 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 Президентіві 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 Президентіві 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 Президентіві 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. Цвях, 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)
<b>Адреса редколегії</b>	01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81
<b>Затверджено</b>	Вченою радою філософського факультету 30.11.15 (протокол № 5)
<b>Атестовано</b>	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
<b>Зареєстровано</b>	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
<b>Засновник та видавець</b>	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
<b>Адреса видавця</b>	01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128

---

## ЗМІСТ

---

<b>Алієв Аббас Мамед огли</b> Механізм державного управління: сутність, структура та функції.....	5
<b>Войтович Р. В.</b> Глобальне лідерство та ефективне управління в умовах пошуку України нової політичної ідентичності .....	8
<b>Голинська Х. О.</b> Впровадження гендерного мейнстрімінгу в порядок проведення публічних громадських обговорень органами управління містом .....	10
<b>Гончар В. М.</b> Децентралізація влади в Україні на прикладі Київської області.....	14
<b>Замараєв А. В.</b> Механізми використання людського потенціалу в системі державного управління .....	18
<b>Зубчик О. А.</b> Основні ризики реформи системи вищої освіти в Україні.....	22
<b>Кострубіцька А. В.</b> Іномовлення як об'єкт державного регулювання: досвід країн-членів ЄС для України .....	26
<b>Линдюк О. А.</b> Вплив історичного досвіду модернізації на сучасний розвиток державної служби України .....	30
<b>Лихач Ю. Ю.</b> Створення та впровадження програмного забезпечення автоматизації процесу управління людськими ресурсами в уряді.....	34
<b>Лі Жуйтін</b> Т. Геблер та Д. Озборн про підприємницький характер нового державного управління .....	38
<b>Лікарчук Н. В.</b> Способи придбання державної території: загальний аналіз .....	44
<b>Мамчур Г. В.</b> Особливості організації державного управління та службової діяльності в козацько-гетьманській державі.....	46
<b>Папуша В. С.</b> Функціонування державної служби в системі виконавчої влади .....	51
<b>Проскурякова К. С.</b> Загальна характеристика організації та правового забезпечення управління державною службою в зарубіжних країнах (сучасний стан і підходи до реформування).....	53
<b>Сергієнко О. В.</b> Актуальні проблеми співвідношення нагляду та контролю у сфері містобудівної діяльності України.....	56
<b>Тимощук К. А.</b> Роль екологічної політики серед глобальних проблем сучасності.....	59
<b>Ткаченко О. В.</b> Види юридичної відповідальності в державній службі.....	63
<b>Штирліна А. А.</b> Системи управління якістю як засіб вдосконалення органів місцевого самоврядування .....	65

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>Алиев Аббас Мамед огли</b> Механизм государственного управления: сущность, структура и функции .....	5
<b>Войтович Р. В.</b> Глобальное лидерство и эффективное управление в условиях поиска Украиной новой политической идентичности.....	8
<b>Голинска К. О.</b> Внедрение гендерного мейнстриминга в порядок проведения публичных общественных обсуждений органами управления городом.....	10
<b>Гончар В. Н.</b> Децентрализация власти в Украине на примере Киевской области .....	14
<b>Замараев А. В.</b> Механизмы использования человеческого потенциала в системе государственного управления.....	18
<b>Зубчик О. А.</b> Основные риски реформы системы высшего образования в Украине .....	22
<b>Кострубицкая А. В.</b> Иновещание как объект государственного регулирования: опыт стран-членов ЕС для Украины .....	26
<b>Лындюк Е. А.</b> Влияние исторического опыта модернизации на современное развитие государственной службы Украины .....	30
<b>Лихач Ю. Ю.</b> Создание и внедрение программного обеспечения автоматизации процесса управления человеческими ресурсами в правительстве .....	34
<b>Ли Жуйтин</b> Т. Геблер и Д. Осборн о предпринимательском характере нового государственного управления .....	38
<b>Ликарчук Н. В.</b> Способы приобретения государственных территорий: общий анализ.....	44
<b>Мамчур А. В.</b> Особенности организации государственного управления и служебной деятельности в казацко-гетманском государстве .....	46
<b>Папуша В. С.</b> Функционирование государственной службы в системе исполнительной власти .....	51
<b>Проскурякова К.С.</b> Общая характеристика организации и правового обеспечения управления государственной службой в зарубежных странах (современное состояние и подходы к реформированию).....	53
<b>Сергиенко А. В.</b> Актуальные проблемы соотношения надзора и контроля в сфере градостроительной деятельности Украины .....	56
<b>Тимощук К. А.</b> Роль экологической политики среди глобальных проблем современности .....	59
<b>Ткаченко Е. В.</b> Выди юридической ответственности в государственной службе .....	63
<b>Штырлина А. А.</b> Система управления качеством как способ усовершенствования органов местной власти .....	65

---

## CONTENTS

---

<b>Abbas Mahmed Aliiev oglu</b> The mechanism of public administration: essence, structure and functions .....	5
<b>Voytovych R.</b> Global leadership and effective administration in the conditions of Ukraine's search of a new geopolitical identity .....	8
<b>Holynska Kh.</b> Implementation of gender mainstreaming into public consultations procedures, organized by city administration .....	10
<b>Gonchar V.</b> Decentralization of power in Ukraine as an example in Kyiv region .....	14
<b>Zamaraev A.</b> Mechanisms use of human potential in public administration.....	18
<b>Zubchuk O.</b> Significant risks reform of higher education in Ukraine.....	22
<b>Kostrubitska A.</b> International broadcasting as an object of government regulation: experience of the EU member states for Ukraine .....	26
<b>Lyndyuk O.</b> The impact of modernization historical experience on the modern development of civil service of Ukraine .....	30
<b>Lykhach Y.</b> Creation and implementation of software process automation of human resource management in government .....	34
<b>Li Ruiting</b> T. Gaebler and D. Osborne on entrepreneurial character of new government.....	38
<b>Likarshyk N.</b> Ways of acquiring state territory: overall analysis.....	44
<b>Mamchur A.</b> Feature of organization of the government and public service activity in cossack-hetman state.....	46
<b>Papusha V.</b> Civil service functioning in the system of executive power .....	51
<b>Proskuryakova K.</b> The overview of organization and legal support of public service in foreign countries (current state and approaches to the reform) .....	53
<b>Sergienko O.</b> Actual problems of relation of supervision and control in Ukraine urban development.....	56
<b>Tymoshuchuk K.</b> Role of environmental policy among global problems .....	59
<b>Tkachenko O.</b> Types of legal liability in state service .....	63
<b>Shtyrlina A.</b> The quality management system as a way to improve local government.....	65

## МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ФУНКЦІЇ

*У даній статті розглянуто основні підходи до розуміння сутності механізму державного управління, з'ясовані деякі підходи до бачення його структури та компонентів, та визначено його головні функції, а також зроблені узагальнення по вищезазначеним темам.*

**Ключові слова:** механізм, державне управління, держава, підходи, структура, функції.

**Постановка проблеми.** Сьогоднішня практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів державного управління. Без розкриття категорії "механізм державного управління", його структури та функцій неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, що дозволяє забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоналізованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. Тому визначення даних засад та їх практична значимість є, безсумнівно, актуальними для сьогоднішніх умов функціонування механізму державного управління.

**Короткий огляд публікацій даної проблематики.** Проблематику механізмів державного управління досліджують такі українські вчені-державознавці як В. Бакуменко, Ю. Комар, В. Корженко та Т. Лозинська, О. Коротич, Н. Нижник та О. Машков, В. Малиновський, Л. Приходченко, Л. Юзьков, та ін.

Однак, незважаючи на вживаність даної дефініції, підходи, зміст та структура трактується по-різному: спостерігається ототожнення з механізмом держави, господарським чи економічним механізмом. Наприклад, Р. Рудніцька вважає, що механізм державного управління – це штучно створена складна система [12, с.9]. Щодо Л. Юзькова, то він переконаний, що механізм є природною системою [14, с.59]. Г.Одінцова стверджує, що це засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, а І.Булеєв вбачає його у сукупності форм, методів та інструментів управління [9, с. 45].

Така ситуація є результатом різних вихідних методологічних засад, неможливості прямого запозичення визначення механізму державного управління з існуючих концепцій чи їхнього сполучення, не відпрацьованістю понятійно-категоріального апарату науки державного управління, і як наслідок, закріпленням у фахових словниках дефініцій, у тлумаченні яких існують.

**Ціль статті.** Виходячи з усього вище сказаного, метою даною статті є розгляд основних підходів до розуміння сутності механізму державного управління, з'ясування його структури та компонентів і визначення його головних функцій, а також узагальнення і систематизація усього вище зазначеного.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття "механізм" та "механізми" в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох суспільствознавчих науках. Дана категорія у "Короткому економічному словнику" визначена як послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [6, с. 401].

Попри це досі немає загально визнаного підходу до розуміння цього поняття, тому не можна не погодитися з Л. Юзьковим, який виділяє два основні підходи до визначення поняття "механізм":

- структурно-організаційний підхід за яким механізм характеризується як сукупність певних складових

елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як сукупність установ, через які здійснюється державне керівництво суспільством;

- структурно-функціональний за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [14, с. 58-59].

Зрозуміло що в різних гуманітарних науках, дослідники по-різному поєднують поняття "механізм" та держава. Так, наприклад, як зазначає дослідник В. Малиновський, теоретики держави та права традиційно оперують категорією "механізм держави", якою охоплюють сукупність органів державної влади, що є статичною величиною. Попри це, цікавими є погляди інших правознавців, що не лише вказують на охоплення механізмами усіх органів державної влади, а також на необхідність виокремлення власне механізмів (статичний фактор) та механізмів управління (динамічний фактор) [7, с. 144].

Щодо механізму державного управління, то в літературі зустрічається значна кількість трактувань цього поняття. На нашу думку не слід перераховувати відомі описані вже авторські трактування даного поняття, а скоріше слід виокремити досить умовний піділ відомого українського дослідника Ю. Древалю, що виокремлює два підходи до розуміння механізму державного управління: методологічний (структурний) та системний [2, с. 67].

Так, у тлумаченні представників першого підходу Н. Нижник та О. Машкова, "механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта". Дослідники наполягають на тому, що кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися "як сукупність взаємоузгоджених методів управління", й виходячи з характеристик "методу" (як способу, образу дій тощо) вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні "засоби" та "важелі" [8, с. 32-33].

Втім цей підхід не може вважатися оптимальним. Першочергово слід звернути увагу на те, що свідоме обмеження механізмів методами чи підходами фактично виводить з предметного поля аналізу емпіричну складову управлінського процесу. Власне "сукупність методів" відноситься скоріше до методології, аніж до "механізмів". Названим вище підходам властивий наголос на впливах, спрямованих на елементи системи ("фактори", "керовані об'єкти", "структури"), з чітким відокремленням "механізмів" та власне "управління". Тому саме за цієї причини їх з певною долею умовності можна назвати "структурними" підходами до тлумачення механізмів державного управління.

Іншому підходові "системному", властиве охоплення "механізмами" явища управління та управлінських процесів в цілому. Так його представник В. Кноррінг чітко зазначає: "Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес". Також автор, вважаючи помилковим обмеження механізмів

системою засобів, методів та форм управління, вказує на те, що управління це соціальна система, а вище перелічені частини цієї системи є лише "механістичним знаряддям" [1, с. 26].

Системний підхід до тлумачення механізмів державного управління, який ми підтримуємо, все-таки слід доповнити вказівками на конкретні методи та важелі (певною мірою поєднавши позитивні якості обох підходів).

Узагальнивши вищенаведені трактування категорії "механізм державного управління" ми схиляємося до наступного визначення. Механізм державного управління – це сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства.

#### **Структура механізму державного управління.**

Для більш системного розуміння механізму державного управління необхідно розкрити структуру останнього. У цьому сенсі заслуговують на увагу й сутнісні риси категорії "структура", яка відповідно до тлумачних словників означає взаєморозташування та зв'язок складових частин, елементів побудови [3, с. 588]. В науці державного управління – сукупність стійких зв'язків в системі управління, що забезпечують її цілісність та власну totoжність [1, с. 235].

На нашу думку, "структуру" слід визнати поняттям, що охоплює як механізми державного управління, так і процес їх реалізації (зв'язок та розташування елементів побудови). Водночас, і "структурованість" характеризується реалізацією механізму, що забезпечує управлінський процес в якомусь середовищі.

В науці державного управління існує два поширених підходи до розуміння структури механізму державного управління. Перший акцентує увагу на перш за все на безпосередніх елементах механізму державного управління, виокремлюючи саме ті органи державної влади, що виконують управлінські функції. Другий підхід розкриває структуру механізму державного управління через виокремлення цілих частин останньої за функціональною ознакою, наприклад організаційний компонент структури, нормативно-правовий компонент тощо.

Представником першого підходу є Л. Приходченко, яка вважає, що структуру механізму державного управління становлять такі види державних органів:

1. Державні органи, які пов'язані між собою відносинами субординації і наділені правами вчиняти дії від імені держави, до яких входять органи всіх гілок влади та контрольно-регулюючі органи;

2. Державні установи, які не володіють владними повноваженнями і спеціально не виконують функцій управління, але на підставі державної власності, а також владних розпоряджень вищих органів вони здійснюють функції в галузі виробництва, культури, науки, освіти, охорони здоров'я і інші [11, с. 271-272].

Даний підхід є досить широким, і підходить більше до визначення структури механізму держави, ніж до структури механізму державного управління. Позаяк, така позиція авторки також має право на існування, оскільки як зазначалось вище, в науці державного управління до сих пір немає чітко відокремленого один від одного понять механізму держави та механізму державного управління.

З нашої точки зору, саме другий підхід більш повно репрезентує структуру механізму державного управління. Як зазначає дослідниця Р. Рудницька, у механізмі державного управління можна виділити наступні компоненти: методи, важелі, інструменти, політика, правове та інформаційне забезпечення [12, с. 16].

Відомий український науковець О. Федорчак у цьому ж контексті зазначає, що залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути комплексним і включати в себе декілька самостійних механізмів.

Тому комплексний механізм державного управління складається із таких видів механізмів:

1. Економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо).

2. Мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи).

3. Організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результат їх функціонування).

4. Політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо).

5. Правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [13, с. 46-47].

Обидва підходи, щодо структури механізму державного управління не заперечують один одного, а скоріше доповнюють, оскільки розглядають одне і те ж явище під різним кутом зору. Перший підхід деталізує структуру до визначення кожного елемента, а другий – об'єднує ці елементи у підгрупи.

**Функції механізму державного управління.** Поряд з з'ясуванням сутності та структури механізму державного управління важливо також виділити і основні функції, які покладаються на нього. Функції будь-якої системи, чим і є механізм державного управління, виступають як форми, способи вияву активності, життєдіяльності системи та її компонентів, як форми поведінки, що сприяють збереженню компонентів і системи, як взаємозв'язок, що визначає порядок включення компонентів, частин у ціле.

Український науковець П. Надолішний вказує, що кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру державного апарату і є спільним, типовим для певної підсистеми чи кількох підсистем. Зміст функцій управління виражає сенс і характер управлінської дії. Тобто це роль, яку виконує державний апарат для того, щоб справити відповідний вплив на суспільну систему для досягнення цілей держави, напрям його владного впливу [9, с. 57]. Тому функції механізму державного управління чітко корелюються з його структурними компонентами.

Функції державного управління є похідними від цілей і надають змогу вирішувати покладені завдання, цілеспрямовано впливаючи на об'єкт управління. Формами забезпечення ефективності реалізації покладених функцій виступає система правових норм, що визначає цілі, завдання, компетенцію органів влади, їх структуру та функції, а також регламентує відносини в межах організаційної структури.

Будь-яка система управління функціонує в межах більш загальної системи, відтак право як конститутивний компонент управління не тільки створює правовий режим функціонування, а й у загально-нормативній формі віддзеркалює мету, завдання і програми державного управління.

Фактично опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління,

створенні режиму його законності, закріплення об'єктивно зумовлених організаційних структур та раціонального порядку їх діяльності [10, с. 131].

Функції, які виконує той чи інший орган управління, визначають внутрішню структуру та місце в системі органів публічної влади. Відтак організаційна структура, організаційні елементи відповідно, є основою організаційного механізму державного управління.

Обґрунтування необхідності виокремлення економічного компонента в структурі механізму управління, як наслідок і економічних функцій, обумовлюється тим, що економічний розвиток певної території, регіону чи держави в цілому виступає базисом послідовного підвищення соціального рівня населення.

О. Коротич зазначає, що оскільки формування, зберігання, передача, аналіз, використання інформації є головним продуктом управління, обмін інформацією вбудований у всі види управлінської діяльності. Отже, обов'язковим структурним компонентом будь-якого механізму управління є інформаційний, а як наслідок і інформаційна функція [5, с. 79].

Таким чином, можна спостерігати, що на кожний структурний компонент механізму державного управління припадає відповідна функція, що збігається за змістом із призначенням такого компонента.

**Висновки.** Таким чином, внаслідок усього вище перекисленого можна зробити наступні висновки. Категорія "механізм" визначена як послідовність станів, процесів, які позначають собою які-небудь дії, явища, проте загальновибраного поняття "механізму" не існує. Усю сукупність визначень поняття механізму можна умовно розподілити на 2 підходи: структурно-організаційний, що розкриває зміст поняття через організаційні елементи, та структурно-функціональний, що показує динаміку та функціонування цих складових частин.

Сутність механізму державного управління також можна розглянути з умовно з двох підходів – структурного та системного. Перший акцентує увагу на відокремленні "механізмів" та власне "управління" та впливах на елементи системи, виділяючи таким чином певні "фактори", "структури" тощо. Другий розкриває сутність механізму державного управління через охоплення як і механізмів управління, так і управлінських процесів в цілому. Проте для повного розуміння сутності механізму державного управління слід розглядати обидва підходи у діалектичній єдності, і тому його можна визначити як сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства.

Щодо структури механізму державного управління, то в науці державного управління існує два поширені підходи до її розуміння. Перший акцентує увагу на перш за все на безпосередніх елементах механізму державного управління, виокремлюючи саме ті органи державної

влади, що виконують управлінські функції. Другий підхід розкриває структуру механізму державного управління через виокремлення цілих частин останньої за функціональною ознакою. Останній підхід є більш популярним в наукових колах, і відповідно до нього структуру механізму державного управління складають економічний, політичний, мотиваційний, організаційний та правовий. В цілому, обидва підходи мають право на існування, оскільки розглядають структуру під різними кутами зору.

Зміст функцій механізму державного управління виражає сенс і характер управлінської дії, яку виконує державний апарат для того, щоб справити відповідний вплив на суспільну систему для досягнення цілей держави, напрям його владного впливу. Тому функції механізму державного управління чітко корелюються з його структурними компонентами. Відповідно до цього виділяють економічну, правову, організаційну та політичну функції державного управління.

#### Список використаних джерел

1. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.
2. Древалъ Ю. Д. Механизми державного управління як наукова проблема – Вісник Харківського національного університету. – № 4. – 2012. – С. 67-77.
3. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – Т. 2 : П-Я / Т.Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз., 2000. – 1088 с.
4. Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник / В. И. Кнорринг. – М. : БЕК, 1997. – 264 с.
5. Коротич О. Механизми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / Олена Коротич // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.
6. Краткий экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2001. – 1088 с.
7. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
8. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
9. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни) : навч. посіб. / П. Надолішній. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
10. Приходченко Л. Організаційний механізм державного управління: складові забезпечення ефективності / Л. Приходченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 31 жовт. 2008 р. – Одеса : ОРІДУНАДУ, 2008. – С. 129-131.
11. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 269–274.
12. Рудницька, Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах / За наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
13. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування : наук. вісн. – Вип. 1. – 2008. – С. 45-49.
14. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К.: Вища школа, 1983. – 155 с.

Надійшла до редколегії 28.10.15

Алиев Аббас Мамед огли, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

#### МЕХАНІЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ

*В данной статье рассмотрены основные подходы к пониманию сущности механизма государственного управления, выяснены некоторые подходы к видению его структуры и компонентов, и определены его основные функции, а также сделаны обобщения по вышеуказанным темам.*

*Ключевые слова: механизм, государственное управление, государство, подходы, структура, функции.*

Abbas Mahmed Aliiev oglu, PhD-student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

#### THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION: ESSENCE, STRUCTURE AND FUNCTIONS

*This article deals with the main approaches to understanding the essence of the mechanism of public administration, points some approaches to the meaning of its structure and components, identifies its main functions, and makes generalizations on the above mentioned topics.*

*Keywords: mechanism, public administration, government, approaches, structure, functions.*

УДК 35

R. Voytovych, Doctor of public administration, professor,  
National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

## GLOBAL LEADERSHIP AND EFFECTIVE ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF UKRAINE'S SEARCH OF A NEW GEOPOLITICAL IDENTITY

*It is proved that Ukraine should objectively analyze their potential and resources in the cultural and civilized, ideological, social, demographic, economic and political spheres and guide them, to ensure its development mobilization.*

*The author emphasizes in order to avoid becoming a geopolitical bankrupt, Ukraine should be clearly defined national interests, which should be implemented in accordance with the relevant integration project.*

**Keywords:** Ukraine, geopolitics, global leadership, Ukrainian choice geopolitical identity, national interests.

Despite changes of political elite and the strategic course undertaken by them during the last ten years the current ambition is to help Ukraine become one of the top twenty of world leaders. But this task is not always synchronized with national self-consciousness of the Ukrainians who still do not feel their geostrategic role in the world history. The stereotypes that prevent Ukraine from realizing itself as an independent player in the world space are still invariable. In the Post Soviet territory Ukraine occupies the position of the most geopolitically open country that has a high potential of integration with the global world. But the appropriate resources for defending its national interests are not formed. That is why, nowadays, the matter of principle for Ukraine is not only a formal attempt to be among the top twenty of the most developed countries but to develop its own potential which would enable to influence the world policy and define a new international system in the XXI century.

The main principle of Ukraine's international policy should be a realization of pragmatic policy that, first of all, would take into account its own national interests. Thus, a Ukraine's more active position can also be justified even if Ukraine would try to use the global world to realize its own interests. Any country in the world that takes care about its own safety does not use only one source of its realization. That is why, a modern approach to the state policy formation in Ukraine should include multi-orientation, predictability and national pragmatism that would ensure its transformation to a new modern and innovative type of development. To some extent, it will oppose 'a dilution' of national sovereignty. And only those countries that are able to turn their culture, science and education into a strategic resource of their development can keep their own sovereignty. Today Ukraine should make an ambitious claim for its role of a leader in the global world with new geopolitical interests, even in the conditions of breaking the terms of Budapest memorandum, and losing support of the countries- guarantors.

An important issue in forming the potential of Ukraine's global leadership is a high level of openness to integral processes. Establishing strong relations with the USA, the EU and Russia, Ukraine has lost its own formula of identity and it has a negative influence on the system of state governance. Because of it, Ukraine is losing the potential of effective influence on the world globalization processes, and external global parties are getting a better opportunity for direct, based on economic and political dependence and indirect influence which is based on cultural and informational dependence.

Joining corresponding international organisations will not solve the problems of national security in Ukraine. Such global structures as the EU, UN, NATO are becoming strategic institutions of the unique legitimacy of internal as well as external policy of Ukraine. So, it is of vital importance for Ukraine to clearly understand strategic relations and strategic partnership which would be based on recognizing

mutual values, principles of bilateral support, pragmatism, realization of large-scale international projects.

Consequently, the formation of an effective system of national security is becoming more strategically important. Its institutions need reforming, especially Council of National Security and Defence, as a body that has to be composed of competent representatives of a certain professional field as well as a civil society and which would provide the administration of the country with analytics about the most urgent threats. It should become a principally new means of efficient policy that would modernize the dialogue between the corresponding branches of power and a civil society. Such a dialogue should be based only on the anthropocentric principle, according to which a person is the main value for the state.

Foreign policy of Ukraine fully corresponds to the challenges of the time. The issue of resource support of effective administration in the conditions of new geopolitical challenges is raised more often nowadays. Taking into consideration the fact that the development of effective governance in Ukraine does not go in line with long term stratagem, there is a certain strategic demand for new models of political, economic, social and humanitarian culture of governing. The issue of principle is strengthening of statehood in the conditions of its probable loss. In Ukraine the role of the state as a founder of large-scaled projects multipliers has been strengthened lately on a regional level. Meanwhile, the weakness of political parties and insufficient development of civil society institutions is a dangerous reserve for instability today.

All these factors contribute to a negative influence of integrating processes on efficient governance in Ukraine. There are three main parties of integrating initiatives and each of them pursues their own interests, they are the EU, the USA and Russia.

The main priorities of integration of Ukraine into the European Union are adaptation of Ukraine legal system to the EU standards; creating a zone of free trade in the EU; increasing goods export; creating working places; visa free system. Ideology of European integration is mainly regarded in Ukraine as emotional and propagandistic technology without taking into account the fact how a political elite can ensure its positive features and diminish negative ones. The point of European integration in order to form the potential of global leadership and to ensure effectiveness of state governing system in Ukraine is only a certain political technology. Axiological value of institutional basis of the European Union is lost. According to the concept of Yu. Khabermas the European Union did not manage to put state interests over private ones. Thus, modern Europe started to adopt Post European values which deny Christianity, individuality, puritan labour ethics, human relations, sovereignty. Organic estrangement of these values from the countries that are mentally close to Europe emphasizes certain contradictions of their civilization development.



Currently, the priority of cooperation between Ukraine and the USA is strengthening of democracy; supremacy of law; realization of a judicial reform, struggle against corruption. In this sphere, Ukraine is necessary for the USA as a strategic ally in the struggle for global dominance. Until recently the policy of relations between Ukraine and Russia was based on the cooperation in economic, political, cultural spheres, but the annexation of Crimea has shown that Ukraine is not ready to react to the challenges of 'global policy' from the part of its eastern partner in an appropriate and effective way. The quality of mutual understanding and partnership relations between Ukraine and Russia define principles of stability only in the region but on the whole continent.

In order to increase its global leadership, Ukraine has to take into account tendencies of the modern world development. It is worth proceeding from the fact that nowadays a new world system with different force centres is emerging where the USA's influence is significantly decreasing. Regional problems and conflicts are coming to the foreground (Iran, Iraq, North Korea, the Middle East, Abkhazia, Kosovo and so on). In fact, a non polar world is being formed which diminishes the influence of one economics or policy, 'great states' are losing control over the global agenda and do not fully comprehend how to react to certain problems and conflicts, how to settle them. According to the world experts' opinion, although 'a non-polar world' is more dangerous, and more of a conflict nature but it gives equal opportunities to all countries, creates conditions for a transparent competition among them and, hence, is more fair.

The concept of global leadership of big and small states is very different. The former ones, as a rule, have a bigger historical experience, while the small ones carry out a more cautious and transparent policy. A geopolitical methodology itself is changing correspondingly, and, as a result, a substitution of the notions 'force' and 'influence' are taking place. So, it is not necessary that only a great country with appropriate experience of accumulation of potential of a great and a strong one can be a global leader now, but the country that realizes new tendencies. Those, who will not comprehend these tendencies, risk remaining among the secondary ones or even outsiders.

The crisis has become a catalyst of processes of global leadership activation and competition among the states for their priority. The level of leadership depends on the potential of a country's influence on it and its ability to offer a new model of development. Hence, in the conditions of the crisis, a general attack of the state on a civil society is taking place, because of it the state becomes technologically weaker as its main functions are protection of a citizen's rights and interests. It is obvious that the state does not succeed in fulfilling this task and that is why citizens are looking for other institutional means of their rights and interests protection by joining corresponding transnational unions which serve this purpose, though only nominally. It leads to reforming a political geography and, consequently, to a regional disintegration. Geopolitical conflicts very often break out between small countries on this basis and great countries inevitably get involved into the conflicts. The conflict between Ukraine and Russia of 2014 because of Crimea annexation is a good example to it. Great countries had to seek for a legal foundation to solve this conflict by introducing appropriate diplomatic sanctions.

A vitally important task is to define how effective international law and world diplomacy in solving such conflicts are. The global world is rapidly developing and they often fall behind it in an intellectual way. That is why

these conflicts are settled extempore. It is strategically important to guess the world trend to lead the state, otherwise, the state can become an outsider. This tendency is evident for Ukraine as well, because the strategy of overcoming the crisis of 2014 was determined not in Ukraine but by external players and it automatically acknowledged its geopolitical weakness for the global world. Due to this fact Ukraine is being turned into a certain 'transfer zone' and world players get an opportunity to realize their own national interests on its territory, and in that way limiting Ukraine's own interests.

Now Ukraine does not need relations with the states 'guardians' because it can decide on its geopolitical ambitions itself. For this purpose, Ukraine does not need to expect an integral approach from the EU, the USA, or Russia. The country that hopes that one or another national global parties will provide it with some help, sanctions or use diplomatic pressure on its geopolitical opponents can not develop its own civilized direction. The EU, the USA and Russia are reforming the world and they are taking into account only their own interests and Ukraine, which will not take an active part in its rearrangement, will be politically and mentally left out.

That is why accumulation of potential of a great state is a very important issue for Ukraine today in the context of seeking for a new global identity. In this case, we mean not only an institutional structure that provides efficiency of state governance functioning but also an institution which ensures citizens' protection. Thus, it is possible to make a powerful state not only by increasing its capacity. It will result in more effective work in the interests of the whole society. Thomas Paine's formula for developing the concept of a powerful state that defines the potential of its global leadership can be used. According to his ideas, the strategic aim is protection of human rights that stipulates inadmissibility of a war among modern states. In the modern world 'a different way of solving disputes which arise among neighbouring countries' must be found. In order to avoid them the states must be well educated and that is why it is necessary to cultivate the principle of mutual understanding among them. Thus, there is an issue about adopting meritocratic principles in the system of ensuring state governance effectiveness. The possibility of the country to become a global leader is determined by the quality of human potential, level of education, science, and technology.

Understanding of a war and its influence on forming the potential of global leadership in the country is quite a contradictory matter in different national systems of state governing. For instance, analyzing the role of a war in strengthening the potential of Germany, Hegel grounded its positive role as 'an aid-man of history' that ensures effectiveness of social development. A war deprives weak ones of their lives and allows the strongest ones to survive, as a result, it contributes to the formation of a powerful nation and state. But in the modern world there are other reasons for using military forces which traditionally breaks the state of 'eternal world', particularly it is the protection of a state sovereignty and state nationalism which is often imposed on other states. In such conditions a war becomes justified only if it serves for the protection of human rights. In other cases, it is a means of violence.

In contrast to this, a new formula for establishing global leadership is a realization of an idea of external world in Kant's understanding but this idea is not realized now to its full extend. In the conditions when each state seeks for its geopolitical identity, the creation of a union of nations on peace basis seems to be wrong even if each state joining

such an organization will get certain security but will have to waive its rights and resources. In such a union a corresponding stratification will quickly occur and only the states that will succeed in ensuring their citizens' rights and protecting a national sovereignty will obtain leading positions. But for this purpose it is necessary to win a victory in a war.

In order to ensure global leadership of a state and effectiveness of its governance line functioning, it is necessary to form a national matrix of values which would enable to clearly express the system of national interests in a certain integrative association. It will give a possibility to formulate a new value paradigm of Ukraine humanitarian development where a person's interests are in the centre of attention. So, such context of problem solving moves to the point of a state survival but not obtaining global leadership of a state as a strategic imperative of social development. That is why a high level of value uncertainty, which is reflected on life activities of a modern person, has led to the crisis of global leadership among modern states. Taking into consideration the fact that global problems of the modern world development can not be solved only by the efforts of one state it does not raise a question of a team leadership for Ukraine because it will deprive it of the

opportunity to uphold its own geopolitical identity. Ukraine must find a nationally regulated formula of geopolitical identity, which would serve for the realization of its own national interests and would declare the wish to uphold them in the global world.

In the modern global world states with rather limited resources have become global leaders of its development. At the same time they held this position for quite a short period of time. It shows that Ukraine must objectively analyze its potential and resources in cultural and civilized, ideological, social, demographic, economic, political spheres and direct them to ensure its own mobilization development. It is important for Ukraine today to formulate its own geopolitical self-sufficiency as a state that possesses the potential of solving global problems and is an active player in settling regional conflicts. In order not to become a geopolitical bankrupt, Ukraine must have clearly formulated national interests that should be realized according to the corresponding integration project. In the opposite case Ukraine will not be able to ensure its own advancement in the global world.

Надійшла до редколегії 12.10.15

Р.В. Войтович, д-р гос. упр., проф.

Национальная Академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

#### ГЛОБАЛЬНОЕ ЛИДЕРСТВО И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ПОИСКА УКРАИНЫ НОВОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

*В статье доказывается, что Украина должна объективно анализировать свой потенциал и ресурсы в культурной и цивилизованной, идеологической, социальной, демографической, экономической, политические сферы и направлять их, чтобы обеспечить свое развитие мобилизации.*

*Автор в работе подчеркивает, для того, чтобы не стать геополитическим банкротом, Украиной должны быть четко сформулированы национальные интересы, которые должны быть реализованы в соответствии с соответствующим интеграционным проектом.*

*Ключевые слова: Украина, геополитика, глобальное лидерство, украинский выбор, геополитическая идентичность, национальные интересы.*

Р.В. Войтович, д-р держ. упр., проф.

Національна Академія державного управління при Президентіві України, Київ, Україна

#### ГЛОБАЛЬНЕ ЛІДЕРСТВО ТА ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОШУКУ УКРАЇНИ НОВОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

*У статті доводиться, що Україна повинна об'єктивно аналізувати свій потенціал і ресурси в культурній та цивілізованій, ідеологічній, соціальної, демографічній, економічній, політичній сфері і направляти їх, щоб забезпечити свій розвиток мобілізації.*

*Автор у роботі підкреслює, що для того, аби не стати геополітичним банкрутом, Україною мають бути чітко сформульовані національні інтереси, які повинні бути реалізовані відповідно до відповідних інтеграційних проектів.*

*Ключові слова: Україна, геополітика, глобальне лідерство, український вибір, геополітична ідентичність, національні інтереси.*

УДК 352:305

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

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

#### ВПРОВАДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОГО МЕЙНСТРИМІНГУ В ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

*Окреслено специфіку гендерного мейнстрімінгу як інструменту забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків. Підкреслено важливість впровадження гендерного мейнстрімінгу в планування та організацію публічних громадських обговорень органами управління містом. Представлено практичні поради щодо використання даного підходу, які застосовуються адміністраціями міст Берлін (Німеччина), Відень (Австрія) та Оттава (Канада).*

*Ключові слова: рівність прав та можливостей незалежно від статі, гендерний мейнстрімінг, управління містом, публічні громадські обговорення.*

**Постановка проблеми.** Гендерний мейнстрімінг – це процедура оцінювання можливих наслідків запланованого політичного акту (прийняття закону, втілення політичного курсу чи програми на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя) з врахуванням потреб та інтересів як жінок, так і чоловіків. Впровадження цієї процедури в систему управління містом передбачає зміну підходів до прийняття і втілення рішень з метою

максимального представництва прав та інтересів усіх груп мешканців і їх відображення у програмах та проектах, які здійснюються владою міста. Іншими словами, гендерний мейнстрімінг дозволяє підвищити рівень розуміння різних життєвих ситуацій, в яких перебувають користувачі послуг муніципальних органів, та забезпечити повагу до гідності кожної людини, що проживає чи тимчасово знаходиться у даному місті.

Прикладом успішного впровадження гендерного мейнстрімінгу в систему управління містом може слугувати Відень. Тут гендерний мейнстрімінг став не просто її складовою, а одним з пріоритетних напрямів. Процес його інституціоналізації розпочався в 1992 р. з утворення Муніципального департаменту з питань жінок та рівних можливостей. Протягом 1990-2000-х рр. він пройшов низку трансформацій і сьогодні має назву Департамент промоції та координації справ жінок. Крім цього, гендерно-чутливі практики впроваджує і ціла низка інших структурних одиниць, зокрема: МА 15 – Департамент охорони здоров'я (проблематика здоров'я жінок та профілактики певних захворювань, характерних саме для жінок, виділені в окремий напрям); МА 15 – Департамент фінансів (розробляє програми гендерного бюджетування), МА 23 – Департамент економіки, праці та статистики (збираючи статистичні дані з будь-якого питання, обов'язково звертає увагу на забезпечення їх гендерної сегрегованості) тощо [10].

З 1998 р. гендерний мейнстрімінг було включено до компетенції Виконавчої групи з питань планування, будівельної інженерії та будівництва, сьогодні – це Виконавча група з питань будівництва та технологій. Це розширило межі компетенції з впровадження проєктів з гендерного мейнстрімінгу та дозволило досягти більших успіхів. Сьогодні Відень вважають містом рівних можливостей, де зручно та безпечно проживати представникам різних соціальних груп та вікових категорій. Серед найбільш вдалих проєктів варто відзначити зміну підходів до освітлення вулиць, нівелювання бар'єрів та сходів, розширення тротуарів, дизайн та безпека парків, планування квартир, житлових будинків та прибудинкових територій тощо [5, с. 193-230].

Існує ціла низка способів впровадження гендерного мейнстрімінгу. Для зміни внутрішніх процедур та практик шведські вчені пропонують модель драбини, кожен щабель якої відображає певний етап на цьому шляху: 1) формування базової обізнаності та розуміння проблеми; 2) аналіз ситуації; 3) планування та організаційна діяльність; 4) дослідження операцій органу влади з позицій гендерної рівності; 5) аналіз виокремлених на попередньому етапі операцій органу влади; 6) виконання завдань та втілення в життя розроблених ініціатив; 7) проведення моніторингу та оцінки [8].

Однак для ефективного впровадження гендерного мейнстрімінгу в систему управління містом не менш важливим є і його активне використання в процедурах та механізмах взаємодії влади і громади. Одним з найдієвіших інструментів в даному контексті є консультації з громадськістю. Вони дозволяють залучити мешканців до планування проєктів та програм, які прямо впливатимуть на їх щоденне життя у місті, сприяють легітимізації прийнятих рішень, кращому розумінню етапності втілення їх у життя, ініціативності та готовності співпрацювати задля досягнення очікуваних результатів. Консультації з громадськістю посилюють рівень довіри громадян до владних інститутів, підвищують ступінь прозорості, прогностованості, обґрунтованості та якості рішень, а також можуть усунути ряд корупційних ризиків при прийнятті нормативно-правових актів [4]. При цьому, важливо, щоб при плануванні та проведенні консультацій з громадськістю застосовувались принципи гендерного мейнстрімінгу, що забезпечило б максимально рівне представництво усіх груп мешканців даного міста.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика гендерного мейнстрімінгу в системі державного управління набула значного поширення в західній літературі та протягом останніх десятиліть поступово починає здобувати увагу і українських вчених. Зокрема,

про гендерний мейнстрімінг йдеться в працях таких науковців як О. Венгер, Є. Вознюк, Н. Грицяк, Г. Даудова, О. Дашковська, О. Катан, Н. Ковалішина, О. Кулачек, І. Лазар, К. Левченко, М. Попова, С. Сулімова, К. Чижмарь та інших.

Безпосередньо проблематика гендерного мейнстрімінгу в системі управління містом досліджується здебільшого зарубіжними вченими. Серед них варто відзначити праці Маргарити ван ден Берг, Мінді Брікер, Хелен Джарвіс, Елізабет Іршвік, Єви Кейл та ін. Крім того, деякі практичні аспекти та історії успіху відображено і в публікаціях органів влади різного рівня і міжнародних організацій – Виконавчої групи з питань організації, безпеки та охорони адміністрації міста Відень, Муніципального департаменту розвитку та планування міста (Берлін), Федерального міністерства економічної співпраці та розвитку (Німеччина), Генерального директорату з питань зайнятості, соціальних справ та включення Європейської комісії, Королівського інституту місто планування (Лондон), Програми ООН по населених пунктах (ООН – ХАБІТАТ), тощо.

**Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим і присвячено статтю.** Незважаючи на те, що гендерний мейнстрімінг в системі державного управління поступово здобуває увагу українських вчених, публікації, прямо присвячені проблематиці гендерного мейнстрімінгу в управлінні містом, практично відсутні. Через це даний аспект не розглядається і в працях, що стосуються проведення консультацій з громадськістю як інструменту взаємодії влади та громади. Зокрема, про це не йдеться у публікаціях, які в іншому достатньо повно висвітлюють взаємодію влади та громадян загалом і специфіку проведення публічних обговорень зокрема. Відтак, **метою статті** є розробка пропозицій з впровадження гендерного мейнстрімінгу в організацію та проведення консультацій з громадськістю як дієвого механізму взаємодії влади і громади.

**Висвітлення основного матеріалу дослідження.** Порядок проведення консультацій з громадськістю для центральних органів виконавчої влади, обласних і районних адміністрацій, а також Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій регламентується Постановою Кабінету Міністрів № 996 від 3 листопада 2010 р. [1]. Для органів місцевого самоврядування вона носить рекомендаційний характер. Відповідно до Постанови, існує дві форми консультацій з громадськістю – вивчення громадської думки та публічне громадське обговорення. Перше може здійснюватися за допомогою соціологічних досліджень (наприклад, опитувань чи проведення фокус-груп), обговорення за посередництва інформаційно-комунікаційних технологій (спеціалізованих форумів чи веб-сторінок) тощо.

Прикладом проведення публічного громадського обговорення можуть бути заходи Департаменту архітектури і містобудування Київської міської державної адміністрації протягом 2014-2015 рр. Вони стосувались оновлення центральної частини міста Києва з метою меморіалізації подій Революції гідності та створення якісно нового публічного простору. Обговорення проводились у два тури. Одинадцять заходів відбулось у травні-липні (підготовчий етап) і сім – у вересні-жовтні 2014 р. Було обрано формат коротких лекцій або виступів, після яких учасники та учасниці працювали в групах за методикою "Кругів та ліній". Публічні дискусії мали на меті визначити бачення мешканців міста щодо майбутнього вигляду Майдану Незалежності та прилеглих вулиць. Крім того, проводились презентації, зустрічі, опитування тощо і загалом з липня по листопад від-

булось 35 публічних заходів, в яких взяли участь 1650 учасників [2]. З одного боку, влада міста прагнула здійснити меморіалізацію подій кінця 2013-2014 рр., а з іншого – було бажання та політична воля змінити функціональне наповнення даної території, створити там справжній публічний простір, яким можна було б користуватись, а не лише приходити до застиглих пам'яток. Для того щоб якнайкраще відобразити побажання як безпосередніх учасників та учасниць тих подій, так і тих, хто потенційно користуватиметься даним простором незалежно від участі в зазначених подіях, і було проведено цілу серію публічних громадських обговорень. Результатом стало спільне формування конкурсного завдання "Територія гідності / Terra Dignitas", відповідно до умов якого створювались і проекти. На громадське обговорення були винесені і проекти переможців конкурсу.

Незважаючи на широку розповсюдженість консультацій з громадськістю як інструменту взаємодії влади та громади в західних демократіях, більшість українських вчених критично оцінює їх ефективність в реаліях нашої країни. Серед найбільш поширених проблем називають практику проведення консультацій суто для легітимізації вже прийнятого рішення. У такому випадку публічне громадське обговорення має вигляд набору окремих наперед підготовлених виступів, після яких обрані представники громадськості задають заздалегідь узгоджені питання, і, зрештою, участь громадськості зводиться виключно до схвалення завчасно визначеного варіанту дій [3]. Така консультація по суті є фіктивною і проводиться лише з метою створення позитивного іміджу органу влади або видимості дотримання ним демократичних процедур.

Не менш важливою проблемою є і недотримання процедур організації та проведення консультацій з громадськістю органами влади. Потенційних учасників та зацікавлених сторін не повідомляють вчасно про проведення заходу, створюються штучні перешкоди для залучення громадськості, натомість, до участі допускаються лише ті, хто підтримає потрібне рішення. Врешті, публічні громадські обговорення носять виключно дорадчий характер, що сприяє формуванню скептичного настрою щодо можливості вплинути на остаточне рішення, навіть якщо формально буде дотримано усіх процедур та практик. Трапляється й так, що кількість проведених консультацій з громадськістю органом влади може бути навіть надмірною, хоча в реальності вони не сприяють зростанню впливу громадян [3].

Водночас, проведення органами державної влади та місцевого самоврядування зустрічей та розмов з громадянами з метою дедалі більшого залучення громадськості до процесів прийняття рішень є важливою передумовою модернізації системи державного управління в Україні. Практика показує, що поступово цей інструмент здобуває належну вагу, вдосконалюються процедури його проведення, громадськість проявляє інтерес до участі в таких заходах. Відтак, дуже важливо, щоб з самого початку в цей механізм були закладені принципи, які сприятимуть забезпеченню рівних можливостей та доступу для участі і жінок, і чоловіків. У тих містах, де гендерний мейнстрімінг став невід'ємною складовою системи управління містом, на це звертається велика увага та розробляються окремі посібники і інструкції щодо залучення представників обох статей.

У звіті під назвою "Гендерний мейнстрімінг у розвитку міста", виданому у 2011 р. Департаментом з питань міського розвитку Сенату адміністрації міста Берлін, публічні громадські обговорення розглядаються в рамках рубрики "Участь". Автори виокремлюють низку процедур, які б сприяли представництву на заходах і жінок,

і чоловіків. Перш за все, вони наголошують на важливості чіткого визначення мети та часу проведення консультацій. Жінки, певний відсоток яких поєднує професійні та родинні обов'язки, більш обмежені в часі і змушені ретельніше планувати його, а тому вони повинні розуміти, скільки триватиме захід, чи зможуть вони без надто великих зусиль включити його в свій розклад, а також впевнитись, що їх участь справді важлива. По друге, слід забезпечити гендерно-чутливу модуерацію, щоб сприяти приблизно рівному висловленню думок та поглядів. По третє, вдалим інструментом є і зустрічі безпосередньо на тому місці, щодо якого відбувається консультація (наприклад, у сквері, який будуть модернізувати). Такий формат більшою мірою сприятиме участі жінок та чоловіків, які безпосередньо користуватимуться даним об'єктом та зацікавлені у врахуванні їх потреб. По четверте, важливо залучати не лише активних жінок (як правило, це представниці громадських об'єднань), а забезпечити репрезентативність різних вікових, етнічних та інших груп, які можуть бути більш пасивними [6].

Чимало публікацій, присвячених гендерному мейнстрімінгу, видає і влада міста Відень. Поради щодо гендерно-чутливого планування та проведення заходів адміністрації, в тому числі і публічних громадських обговорень, зібрані, зокрема, у посібнику "Просто про гендерний мейнстрімінг" (2011 р.). Автори посібника наголошують, що будь-які заходи, які організовуються владою міста, впливають на імідж та сприйняття муніципальних органів, а тому інтеграція гендерного мейнстрімінгу в процедури їх проведення є дуже важливою. При цьому, гендерний мейнстрімінг має розпочинатись уже на етапі формування команди організаторів, яка має складатись з хоча б приблизно рівної кількості жінок та чоловіків, оскільки це дозволить краще врахувати потреби обох статей на подальших етапах планування і проведення заходів. Для заохочення участі і жінок, і чоловіків варто звертати увагу також на мову, яка використовується в оголошеннях про подію, на те, який формат поширення інформації, які фотографії обрано для ілюстрацій тощо. Якщо там присутні певні стереотипні зображення або захід надто формалізується, жінки будуть менш схильні прийти [7].

Наступним кроком є планування виступів. Навіть якщо тема стосується лише жінок (наприклад, насильство в сім'ї) або чоловіків (чоловіче здоров'я), бажано знайти такі аспекти, які були б цікавими для обох статей. При організації виступів варто звернути увагу і на тих, кого запрошують до виступів і як ці виступи організовані (знову ж таки, уникати "стереотипних" ситуацій, коли проект, в якому беруть участь жінки та чоловіки, презентують лише чоловіки, або коли чоловіки представляють факти і важливі дані, а жінки – емоційні аргументи і т.д.). Гендерно-чутливою має бути і модуерація заходів, бажано надавати рівні можливості для виступів та участі в дискусіях представникам обох статей. Якщо будь-хто з учасників піднімає питання рівності можливостей, слід приділити цьому належну увагу. Врешті, важливо максимально забезпечити представництво усіх груп населення, в тому числі родин з маленькими дітьми. Це потрібно врахувати при обранні місця та часу проведення заходу. Можна також організувати дитячий куточок під наглядом прямо на місці проведення або відшкодувати витрати на догляд за дітьми у час, коли батьки будуть на заході, через надання, наприклад, спеціальних ваучерів [7].

Найбільш детально проблему впровадження процедур гендерного мейнстрімінгу у проведення заходів, організованих владою міста, описано в різноманітних посібниках та брошурах міста Оттава. У 2006 р. було

розроблено та видано окрему брошуру, присвячену виключно плануванню ефективних консультацій з громадськістю з погляду гендерного мейнстрімінгу. Автори виокремлюють вісім порад, дотримання яких сприятиме кращому представництву жінок та чоловіків під час проведення публічних громадських обговорень.

Перша порада – розглядайте усе крізь призму гендерної рівності. Гендерно-інклюзивні консультації є більш інформативними, а отже ефективними. Планування розвитку міста ніколи не буває гендерно-нейтральним. Припускати, що те, що підходить чоловікам, обов'язково буде зручним і для жінок, невірно, відтак необхідно враховувати потреби та погляди представників і представниць різних груп населення. Вихідним питанням при плануванні будь-якої програми чи проекту (яке має стати і частиною публічного обговорення) має бути наступне – чи впливає певна соціальна проблема, послуга чи програма по-різному на жінок та чоловіків і чи передбачено заходи для нівелювання нерівності? Не менш важливо розрізнити підгрупи всередині групи жінок за походження, етнічність, сімейним станом, місцем проживання тощо. поширеною помилкою є прийняття жінок як цілісної групи, що призводить до прагнення суто механічно забезпечити наявність 50% жінок. Натомість, запрошуючи жінок, слід намагатись забезпечити репрезентативність, яка потрібна для досягнення мети – мешканки різних районів, різних типів житла, професій і т.д. [9].

Друга порада – розглядайте жінок як основне джерело інформації. Для цього можна звертатись за допомогою до жіночих організацій, а також максимально забезпечувати представництво жінок з різним життєвим досвідом на консультаціях і намагатись рівномірно надавати їм слово. Наприклад, матері мають щоденний досвід поєднання потреб власної сім'ї з життям громади, жінки, які живуть в бідності, розуміють, що потрібно, щоб допомогти їм та наступним поколінням вийти з скрутного становища, жінки, які нещодавно переїхали в дане місто, можуть мати зовсім інший життєвий досвід, а отже унікальне бачення ситуації в громаді, жінки з інвалідністю мають краще уявлення щодо питань безпеки і т.д. [9].

Третя порада – залучайте жінок до усього процесу прийняття рішень, намагаючись врахувати їх потреби на кожному з етапів. Зокрема, ще при попередньому плануванні публічних громадських обговорень жінки можуть одразу виявити перешкоди для представниць різних груп населення взяти повноцінну участь у заході та нівелювати їх. Жінки та жіночі організації можуть допомогти і з складенням порядку денного консультацій, щоб вони були більш інформативними та відображали погляди і потреби жінок [9].

Четверта порада – залучайте жінок до участі через ті середовища, куди вони належать. Наприклад, комунікацію з тими жінками, участь яких бажано, але складно забезпечити, можна налагодити через відповідні жіночі або профільні організації (наприклад, організації людей з інвалідністю, етнічні товариства тощо). Важливо показати їм, наскільки великою буде їх роль і наскільки цінним досвід при прийнятті остаточного рішення. Також необхідно показати турботу про їхню потреби в найменших деталях – при обранні приміщення для заходу переконайтесь, що воно адаптоване для людей на візках, при друку матеріалів обирати великий шрифт, зручний для пенсіонерок, дублювати інформацію кількома мовами і т.д. [9].

П'ята порада – використовуйте дружню до жінок логістику. Це насамперед стосується місця проведення заходу. Бажано обирати такі місця, де жінки і так зазвичай збираються або проводять час. Важливо переконайтесь, що поруч є добре освітлена парковка і зручна

розв'язка громадського транспорту. По друге, слід обирати час, який був би найзручнішим для жінок. Приміром, година, коли зазвичай діти повертаються додому зі школи, буде невдалою. У цьому контексті важко визначити ідеальний час, тому найкраще буде провести серію заходів у різні години та в різних місцях, щоб дати можливість кожній учасниці обрати оптимальні для себе умови. Необхідно зазначити як час початку заходу, так і час завершення, щоб полегшити планування участі для сімей з дітьми. По третє, участі жінок сприятиме і допомога з доглядом за дітьми, відшкодування вартості транспорту тощо [9].

Шоста порада – задавайте питання, які стосуються особливого досвіду жінок. У більшості випадків проблеми, які насправді турбують жінок, замовчуються, а тому на них не звертається належна увага при плануванні тих чи інших міських програм. Приміром: досвід дискримінаційного ставлення, вплив певного рішення безпосередньо на домогосподарство, часові обмеження, пов'язані з необхідністю поєднувати сім'ю та роботу, страх перед насильством і т.д. Тому важливо окремо зупинитись та детально обговорювати ці проблеми, обов'язково наголошуючи на праві жінок утриматись за бажанням від відповіді на питання [9].

Сьома порада – використовуйте методи, які сприятимуть залученню жінок з різноманітним життєвим досвідом. Для цього варто передусім максимально диверсифікувати методи отримання інформації для обговорення – використовувати якісні дослідження, фокус групи, опитування, спостереження на місцевості. При візуалізації безпосередньо на заходах у текстовій інформації, статистичних даних, фотографіях, прикладах тощо відображайте досвід різних жінок та чоловіків. У деяких випадках варто проводити заходи суто для жінок. Менш формальні заходи будуть більш цікавими [9].

Восьма порада – цінують досвід різних жінок. Публічні громадські обговорення дають можливість виявити потреби та погляди жінок у найрізноманітніших життєвих ситуаціях. Якщо уже приділяти велику увагу забезпеченню репрезентативності, слід не менше зусиль прикласти і для належної фіксації виявленої інформації. Для цього можна використовувати безліч інструментів, обравши найзручніші у конкретній ситуації. Наприклад, автори посібника пропонують таблицю, де в одному стовпці вписують усі категорії жінок, присутніх на заході, а навпроти фіксують сказане ними. Це дасть можливість, приміром, порівняти доступ до певних послуг жінок-студенток та жінок-пенсіонерок [9].

Підсумовуючи, варто зазначити, що перелічені заходи дозволять зробити публічні громадські обговорення значно ефективнішими та інформативнішими, оскільки сприятимуть залученню жінок та чоловіків з різним життєвим досвідом до формування програм і проектів у сфері управління містом. Оскільки у багатьох випадках саме жінки виступають основними користувачками певних послуг чи елементів інфраструктури, це дозволить краще зрозуміти їх потреби. Враховуючи, що впровадження гендерного мейнстрімінгу не вимагає додаткових витрат (насправді, це потребує лише зміни підходів та акцентів), перетворення публічних громадських обговорень на дружні до жінок може стати важливим кроком на шляху демократизації прийняття рішень в системі управління містом.

#### Список використаних джерел

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 3 листопада 2010 р. № 996 ; [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>. – Назва з екрана.
2. Про конкурс / Міжнародний відкритий конкурс на оновлення громадського простору центрального ядра м. Києва з меморіалізацією

подій Революції гідності "ТЕРИТОРІЯ ГІДНОСТІ / TERRA DIGNITAS" ; [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://terradignitas.kga.gov.ua/pro-konkurs>. – Назва з екрана.

3. Усаченко Л. М. Публічні консультації як базовий формат відносин урядових та громадських структур: світовий та український досвід / Л. М. Усаченко // Державне будівництво. – 2008. – № 2 ; [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/14.pdf>. – Назва з екрана.

4. Фінальний аналітичний звіт "Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади" / за ред. Ковриженко К.С. / Всеукраїнська громадська організація "Комітет виборців України". – К.: КВУ, 2012. – 105 с.

5. Fair shared cities: the impact of gender planning in Europe / [edited by Ines Sanchez De Madariaga, Marion Roberts]. – Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2013 – ???].

6. Gender mainstreaming in urban development: Berlin handbook ; [Electronic resource] / Access mode: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/gender\\_mainstreaming/download/gender\\_englisch.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/gender_mainstreaming/download/gender_englisch.pdf) – Title from the screen.

7. Gender mainstreaming made easy. Practical advice for more gender equality in the Vienna City Administration ; [Electronic resource] / Access mode: <https://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/pdf/gender-mainstreaming-made-easy.pdf>. – Title from the screen.

8. Gender mainstreaming manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee ; [Electronic resource] / Swedish Government Official Reports SOU 2007:15. – Access mode: <http://www.government.se/contentassets/3d89b0f447ec43a4b3179c4a22c370e8/gender-mainstreaming-manual-sou-200715>. – Title from the screen

9. Planning and effective consultation / City for all Women initiative ; [Electronic resource] / Access mode: <http://www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/publications/econsultation.pdf> – Title from the screen.

10. The Organisation of the Vienna City Administration; [Electronic resource] / <http://www.wien.gv.at/english/politics/translation/pdf/organigramm-2014-englisch.pdf>. – Title from the screen.

Надійшла до редколегії 30.10.15

К.О. Голинська, канд. політ. наук, асист.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

### ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО МЕЙНСТРИМИНГА В ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

*Определена специфика гендерного мейнстриминга как инструмента обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин. Подчеркнута важность внедрения процедуры гендерного мейнстриминга в планирование и организацию публичных общественных обсуждений органами управления городом. Представлены практические советы по использованию данного подхода, которые применяются администрациями городов Берлин (Германия), Вена (Австрия) и Оттава (Канада).*

*Ключевые слова: равенство прав и возможностей независимо от пола, гендерный мейнстриминг, управление городом, публичные общественные обсуждения.*

Kh. Holynska, candidate of political sciences, assistant professor

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### IMPLEMENTATION OF GENDER MAINSTREAMING INTO PUBLIC CONSULTATIONS PROCEDURES, ORGANIZED BY CITY ADMINISTRATION

*In the article, the essence of gender mainstreaming as an instrument for equal rights and opportunities for women and men is presented. Importance of gender mainstreaming integration into planning and organization of public consultations by city administration is highlighted. Practical tips for using this approach, utilized by city administrations of Berlin (Germany), Vienna (Austria), and Ottawa (Canada), are presented.*

*Keywords: equal rights and opportunities regardless of gender, gender mainstreaming, city management, public consultations.*

УДК:35.088.6

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

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

*У статті описується механізм реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначення основних положень та принципів необхідних для запровадження Концепції реформування місцевого самоврядування в Білоцерківському районі Київської області. Автором аналізуються передумови, необхідні для запровадження децентралізації влади та добровільного об'єднання громад.*

*Ключові слова: концепція реформування місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація влади, місцеві громади, добровільне об'єднання громад.*

**Постановка проблеми.** Основна ідея – децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Добровільне об'єднання громад Білоцерківського району Київської області.

Передбачається також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Сьогодні обласні державні адміністрації беруть на себе всі виконавчі функції. Фактично це монопольна влада держави на територіях. Голів адміністрацій призначають, і громада вплинути на їх рішення не може. Ми говоримо про те, що призначенці з Києва – це не та ефективна модель, до якої ми прагнемо. Ми хочемо, щоб виконавчу владу на територіях, в областях, в районах формували за рахунок ви-

борчого процесу. Виконавчі органи влади на обласному та районному рівнях тепер формуватимуть обрані ради депутатів, а за адміністраціями (або ж профектурами) залишаться лише контрольні функції. Кожна епоха породжує нові виклики, на які суспільство змушене реагувати. У глобалізованому світі ці виклики теж мають світовий характер. Вектори розвитку цивілізацій все більше стають когерентними, та ігнорувати їх тенденції, замкнувшись в автаркії окремого державного формування, стає дедалі важче навіть найбільш тоталітарній системі. Еліти одних країн передбачають ці тенденції, вчасно пристосовуючи механізми владного маховика, інші реагують на проблеми в міру їх появи, борючись швидше з наслідками ніж з причинами проблем. І нарешті, в деяких країнах владна верхівка вперто не помічає суспільних запитів, як страус ховаючи голову в пісок, у даремній надії, що все якось уляжеться само собою. Таке ігнорування викликів дорого коштує суспільству – народ, еліта якого сліпа, приречений на поне-

віряння по світу, постійний пошук власної ніші в когорті більш успішних націй.

Одним із таких глобальних викликів є зміна характеру діяльності мешканців. Якщо до середини ХХ століття більше половини населення Європи та Північної Америки були зайняті в сільському господарстві, то його інтенсифікація докорінно змінила картину зайнятості. Нині у США, Канаді ця частка складає до 4%, у розвинутих країнах Європи – 6%, у Польщі – майже 10%. Україна має перспективи досить швидко досягти аналогічного показника. Вже нині експортно орієнтовані господарства перебувають у зоні впевненої прибутковості, якщо площа оброблюваної землі перевищує 10 тис. га, що відповідає третині площі середньостатистичного сільського району. При цьому у виробництві зернових у такому господарстві зайнято до 100 осіб, у тваринництві – до 200. Якщо припустити, що вони годують ще чотирьох членів сім'ї, включно з батьками, то потреба в робочій силі, зайнятій у сільському господарстві, не досягає 10% активного населення сільської місцевості. Спостерігається поступове, але неухильне зменшення частки сільського населення приблизно на 0,2% щорічно, при цьому демографічний склад змінюється більш драматично. Сільське населення стрімко старішає.

Спостерігається прискорена депопуляція в малих сільських радах. Так, з 2003-го до 2015-го року населення в сільських радах чисельністю менше 1500 жителів зменшилось більш як на 10%. У великих сільських селищних, міських радах міст районного значення таке падіння уповільнилось, а в багатьох навіть є певний приріст населення. Це пояснюється в основному механічним приростом, тобто переїздом молодих сімей до місця роботи. Однак цей приріст не компенсує зменшення населення в селах, оскільки значна частина активного населення переїжджає до мегаполісів, а не до малих міст чи селищ.

Переважаюча більшість сільрад знаходиться на відстані 14-29 км від районного центру. Проживає в них понад 57% сільського населення. Середня відстань від поселення до центру району складає 19 км.

Швидкість депопуляції зростає з віддаленням від районного центру. Більші за чисельністю мешканців села розташовані біля районного центру чи міста районного значення.

Таким чином, спостерігається неухильне обміління поселенських мереж, віддалених від центрів економічної діяльності. В зоні прискореної деградації перебувають сільські ради на відстані понад 14 км від районного центру, тобто більша їх половина. З огляду на надзвичайну важливість сільської місцевості для формування ментальності українця ігнорування проблеми знищення села є рівнозначне ліквідації самобутності українського етносу. Якщо держава не реагуватиме на такі тенденції, то Україну чекає доля багатьох латиноамериканських країн, де в сільській місцевості проживає майже 5%, тоді як мегаполіси задихаються від напливу колишніх селян, плодючі нетрі та соціальну напругу.

Водночас у країнах Європи, більшість з яких здійснила реорганізацію адміністративно-територіального устрою (деякі країни, наприклад, Данія, по декілька разів), стабілізували внутрішню міграційні процеси. Чисельність сільського населення складає понад 25%. Вироблена певна модель діяльності людини, яка працює в місті (містечку), однак проживає в сільській місцевості на прийнятній відстані від місця роботи, залежно від величини та статусу цього поселення.

Таким чином, призупинення процесу депопуляції населення в сільській місцевості може бути здійснено

шляхом створення осередків економічного притягання, місць зайнятості населення поблизу місця проживання.

Середовище, яке може зацікавити бізнес, крім загальнодержавних регуляторних обмежень на локальному рівні, повинно мати такі умови:

- відсутність адміністративних перепон;
- наявність дієвої влади (але не двовладдя, як нині спостерігається в районних центрах України);
- наявність кваліфікованої робочої сили;
- наявність інженерних комунікацій;
- наявність земельних ділянок, придатних для розміщення виробництва і очищених від юридичних обтяжень, з чіткими та однозначними обмеженнями з доступними підходами до них;
- наявність ринку збуту чи легкий доступ до нього;
- прозорість та відкритість місцевих регуляторних правил;
- адекватне й прозоре оподаткування;
- можливість вільного вибору місць та об'єктів вкладення капіталу;
- екологічна безпека.

Забезпечення більшості з цих умов лежить у площині ефективної організації на території влади як місцевого самоврядування, так і територіальних органів виконавчої влади.

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

Питання децентралізації влади активно досліджується західним вченими (П.Кох, Х.Тенінт) та вітчизняними дослідниками (Н.Нижник, В.Князев та інш.). Проте в центрі уваги міститься питання суттєвого розширення повноважень територіальних громад. Але визначення особливостей власної системи управління на обласному та районному рівнях є порівняно малодослідженою проблемою у вітчизняній науці.

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

#### **Виклад основного матеріалу.**

Сучасний стан адміністративно-територіального устрою описаний в літературі досить детально. Основні недоліки існуючого адміністративно-територіального устрою теж проаналізовано, однак для логіки викладу їх доцільно все-таки навести:

- складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура;
- недосконалість та неоднозначність понятійного апарату;
- розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексклавів;
- недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст;

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні;

- великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення;

- нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці;

- відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку території;

- невідповідність просторової організації органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (міністерств, відомств, соціальних фондів, правоохоронних органів), що організаційно не входять до структури місцевих державних адміністрацій, а також структурних підрозділів природних монополій.

Наслідки недосконалості адміністративно-територіального устрою такі:

- стримування подальшого удосконалення місцевого самоврядування, створення дієздатних органів місцевого самоврядування;

- стримування подальшого удосконалення територіальних органів виконавчої влади, створення ефективної системи управління як органів загальної юрисдикції (місцевих державних адміністрацій), так і територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

- неможливість подальшого удосконалення міжбюджетних відносин;

- поглиблення диспропорцій між регіонами в економічному та соціальному розвитку;

- неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку;

- перепони в розвитку бізнесу;

- напруженість у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями через накладання їх функцій;

- неможливість забезпечення єдиних стандартів надання суспільних послуг;

- неможливість забезпечення якісного рівня підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

- слабкий рівень координації територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій;

- низький рівень планування використання території;

- слабкий зв'язок влади та територіальної громади (особливо в селах, де немає сільської ради);

- надмірна забюрократизованість процедур вирішення нагальних питань мешканців та підприємців.

Якщо вважати, що адміністративно-територіальний устрій – скелет держави, то слід визнати, що він кволий, непропорційний та негнучкий. Особливо яскраво недосконалість адміністративно-територіального устрою проявляється на найнижчому, базовому рівні – сіл, селищ, міст районного значення. Найкраще це продемонструвати на прикладі аналізу бюджетів, показники якого найбільш адекватно, коректно та неупереджено характеризують стан справ. Сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного значення є найменш розвинутою ланкою бюджетної системи. Наразі щодо них районний рівень приймає рішення стосовно виділення

трансфертів з районного бюджету. І хоча при формуванні цих трансфертів у керівництва райадміністрацій є мало можливостей вплинути на загальний обсяг трансфертів (з огляду на жорсткість формули, доведеної до райфінвідділів Міністерством фінансів, у той самий час, як сільські та селищні бюджети перебувають у досить великій залежності від рішень районної ради щодо перерозподілу цього загального обсягу між адміністративно-територіальними одиницями), формула дозволяє встановлювати вагові коефіцієнти таких параметрів, як кількість населення, нормативні штати, кількість поселень у раді, кількість дітей, кількість груп у дитячому садочку та інше. Звичайно, можна апелювати до посадовців районної ланки, підозрюючи їх в упередженому ставленні до сільських бюджетів, однак не варто забувати, що саме цей рівень є кінцевим у матриці трансфертних розрахунків Міністерства фінансів, тому отриманий з Державного бюджету до бюджету району трансферт підлягає розподілу не тільки між бюджетами місцевого самоврядування – велика частка видатків бюджету району припадає на середню освіту та на стаціонарну медичну допомогу. Тому райфінвідділ спресований у лещатах необхідності забезпечувати баланс ресурсів та видатків для всього району.

Здавалось би, понад п'ять років відпрацювання формули розрахунку трансфертів – достатній термін для того, аби акумулювати базу даних для реалізації чергового етапу бюджетної реформи – перехід на прямі трансферти Державного бюджету з усіма місцевими бюджетами. Хоча з огляду на технічні можливості, такий план має право на існування, є сумнів у доцільності подібного кроку. Насамперед тому, що бюджетна інфраструктура сільських та селищних рад є надзвичайно різна, що практично нівелює основні переваги формульного підходу до розрахунку, – порівняльність та неупередженість.

Для визначення бюджетних перспектив сільських та селищних рад варто проаналізувати статистичні дані як у сільських та селищних радах, так і окремо за поселеннями. Для аналізу брались дані Держкомстату та Мінфіну за 2005–2006 роки у всіх радах, розбитих на такі страти за кількістю населення в раді.

До 200 жителів у раді, 200–500, 500–1000, 1000–2000, 2000–5000, 5000–10000, 10000–20000, понад 20000. База для аналізу – 11 тис. рад.

Переважає кількість рад має населення в діапазонах від 500 жителів до 1000 та від 1000 до 2000.

Разом із тим більшість населення проживає на території сільрад чисельністю від двох до п'яти тис. жителів:

Таким чином, бюджетна інформація показує, що економічна активність та прийнятна ефективність витрачання коштів з місцевого бюджету спостерігається в сільських радах з кількістю населення понад 5 тис. жителів. Таких рад є лише п'ять відсотків від загальної кількості всіх рад. Тому некоректно стверджувати, що просте збільшення фінансування місцевих рад зробить їх дієздатними. Тільки збільшення їх до розміру понад 5 тис. мешканців створює синергетичний ефект для активізації підприємницької активності і зростання таким чином дохідної бази бюджету. В цьому випадку також можна говорити про наявність мережі бюджетних закладів для виконання повноважень, визначених законом, у повному обсязі без їх переадресації іншим органам публічної влади. Кадрове забезпечення таких місцевих рад дає змогу виконувати програми високого рівня організації, яким є комунальне господарство, чи реалізувати більш складні проекти капітального характеру.



## Методика формування спроможних територіальних громад

### I. Основні положення

1.1. Ця Методика визначає порядок формування спроможних територіальних громад та базується на:

- аналізі історії змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період;
- стійкості виконання адміністративних функцій окремими населеними пунктами;
- аналізі інфраструктурної забезпеченості населених пунктів для виконання ними функцій адміністративних центрів у районах;
- вивченні ареалів впливу населених пунктів (у першу чергу трудових та інших зв'язків населення з таким населеним пунктом);
- вивченні думки керівників органів місцевого самоврядування щодо формування спроможних громад;
- виявленні культурно-географічних спільностей, територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя, аналізі існуючих адміністративних кордонів тощо.

1.2. При прийнятті рішень щодо формування спроможної територіальної громади використовується:

- планово-картографічний матеріал, що відображає населені пункти, межі Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст обласного та районного значення, сільських та селищних рад; шляхи сполучення (залізниці, автомобільні шляхи); гідрографію, ґрунтово-рослинний покрив;
- статистична інформація щодо демографічної ситуації та тенденції до її зміни;
- дані щодо основних місць працевлаштування жителів та напрямки їх щоденної міграції;
- дані про існуючу мережу бюджетних установ та організацій, наявність існуючої ресурсної інфраструктури, зокрема і адміністративних будівель;
- етнічні, історичні, культурні особливості територій.

### II. Визначення меж спроможних територіальних громад

2.1. Визначення адміністративного центру спроможної територіальної громади та зони його впливу.

2.1.1. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має найбільш розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

2.1.2. У першу чергу адміністративними центрами спроможної територіальної громади визначаються: міста обласного значення, населені пункти – районні центри.

2.1.3. Визначається зона впливу такого адміністративного центру на відстані не більше 20 кілометрів по дорогах з твердим покриттям. Відстань може бути збільшено до 25 км, якщо чисельність жителів об'єднаної громади в зоні віддаленості більше 20 км складатиме не більше, ніж 10% від загальної чисельності жителів спроможної територіальної громади. Зони впливу можуть бути меншими за відсутності шляхів сполучення чи особливостей рельєфу, які суттєво ускладнюють комунікації (ріки без мостів, гори).

2.1.4. У другу чергу визначаються наступні адміністративні центри міста районного значення та населені пункти, що історично мали статус районних центрів, які знаходяться на відстані понад 20 км по дорозі з твердим покриттям від міст обласного значення, населених пунктів – районних центрів.

2.1.5. Визначаються зони впливу міст районного значення та населених пунктів, що історично мали статус районних центрів, в порядку, визначеному п. 2.1.3.

2.1.6. На територіях, що не покриваються зонами впливу адміністративних центрів, визначених умовами пункту 2.1.2, 2.1.4 цієї Методики, адміністративним центром територіальної громади визначається населений пункт за таких умов:

- відстань до адміністративних центрів, визначених пунктами 2.1.2, 2.1.4 цієї Методики, має бути не менше 20 км по дорогах з твердим покриттям;
- населений пункт, що визначається адміністративним центром, має бути хоча б частково забезпечений відповідною ресурсною інфраструктурою;
- за наявності у відповідній зоні більше, ніж одного населеного пункту, який може бути визначений адміністративним центром, перевага надається тому, який має більш розвинену ресурсну інфраструктуру.

2.1.7. Як виняток, у разі розташування в зоні впливу адміністративного центру, визначеного пунктом 2.1.2 цієї Методики, населеного пункту, що не поступається за економічним та адміністративним розвитком такому адміністративному центру, такий населений пункт може бути визначений адміністративним центром спроможної територіальної громади.

2.2. Визначення меж території спроможних територіальних громад.

2.2.1. При визначенні меж території спроможної територіальної громади необхідно дотримуватися таких умов:

- територія спроможної територіальної громади має бути нерозривною, межі спроможної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що пропонуються до включення до її складу;
- територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області та, по можливості, в межах одного району.

2.2.2. Якщо між географічно близькими населеними пунктами відсутнє належне транспортне сполучення (немає дороги, мосту, інших інженерних споруд, чи їх спорудження недоцільне), такі населені пункти можуть бути віднесені до різних територіальних громад. Це обмеження також стосується сусідніх населених пунктів, розділених природними перешкодами – ріками, ярами, горами, лісовими масивами.

2.2.3. При визначенні меж територій спроможних громад необхідно дотримуватися наступного:

- врахування характерних особливостей рельєфу;
- віднесення всієї території кожної з існуючих сільських, селищних рад до складу однієї спроможної територіальної громади;
- врахування меж землекористування;
- дороги, що з'єднують населені пункти спроможної територіальної громади, залишаються у межах території цієї спроможної територіальної громади;

• межі територій спроможних територіальних громад в окремих випадках можуть перетинати існуючі межі сучасних районів, якщо при цьому місцезнаходження населених пунктів стає ближчим до центрів спроможних територіальних громад.

У разі якщо населений пункт знаходиться на однакових відстанях від центрів спроможних територіальних громад, при прийнятті рішення про його віднесення до однієї з них, пріоритет віддається тій, де адміністративний центр має кращу соціальну інфраструктуру, з яким краще дорожнє сполучення чи який знаходиться в межах існуючого адміністративного району.

### III. Перспективний план формування територій спроможних територіальних громад

3.1. Згідно з цією Методикою Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною, Севастопольською міською державною адміністрацією розробляється проект Перспективного плану формування територій громад, що включає:

3.1.1. Графічну частину, на якій відображаються межі спроможних територіальних громад, адміністративні центри таких громад та всі населені пункти.

3.1.2. Текстову частину, що включає опис кожної спроможної територіальної громади:

- назв спроможної громади та її адміністративного центру;
- кількість населення станом на 1 січня 2015 року, в тому числі дітей шкільного віку;
- площу території спроможної громади;
- інформацію про населені пункти, що входять до територіальної громади (назва населеного пункту, існуючий адміністративно-територіальний статус, кількість населення, відстань до адміністративного центру спроможної територіальної громади);
- наявність та характеристики установ соціальної інфраструктури, які мають утримуватись за рахунок бюджету спроможної громади (заклади загально-середньої та дошкільної освіти, охорони здоров'я первинного рівня, культури та спорту, соціального захисту) та адміністра-

тивних будівель для органів управління місцевого самоврядування (департаменти, управління, відділи);

- наявність будівель установ органів чи підрозділів виконавчої влади чи приміщень для їх розміщення.

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

#### Список використаних джерел

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

Надійшла до редколегії 09.10.15

В.Н. Гончар, канд. полит. наук

начальник отдела кадровой работы аппарата Яготинской РГА Киевской области, Яготин, Украина

### ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ ВЛАСТИ В УКРАЇНІ НА ПРИМЕРІ КИЄВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

*В статті описується механізм реформування місцевого самоуправління та територіальної організації влади, визначення основних положень і принципів необхідних для введення Концепції реформування місцевого самоуправління в Белоцерковському районі Київської області. Автор аналізує передумови, необхідні для впровадження децентралізації влади та добровільного об'єднання громад.*

*Ключевые слова: концепция реформирования местного самоуправления, местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, местные государственные администрации, местные советы, административно-территориальное устройство, децентрализация власти, местные общины, добровольное объединение общин.*

V. Gonchar, candidate of political sciences

Head of HR system Yahotyyn RDA of Kyiv region, Yahotyyn, Ukraine

### DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AS AN EXAMPLE IN KYIV REGION

*The article describes the mechanism of self-government reform and territorial organization of power, defining the basic principles and terms necessary for the implementation of the Concept of reforming local government in Bila Tserkva district area. The author analyzes the preconditions necessary for decentralization of power and the introduction of a voluntary association of communities.*

*Keywords: concept of reforming local self-government, local self-government, European Charter of Local Self-Government, local administrations, local councils, administrative divisions, decentralization of government, local communities, voluntary association of communities.*

УДК 316:42

А. В. Замарасв, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### МЕХАНІЗМИ ВИКОРИСТАННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Автор дослідив зміст поняття "людський потенціал" у зв'язку з поняттям "кадровий потенціал" у контексті використання в системі державного управління. Сформульовано особливості та першочергові завдання у процесі розробки методів управління кадровим потенціалом у державному управлінні в Україні. На думку автора, необхідно прийняти чіткі та практичні критерії оцінювання кадрового потенціалу. Розробити модель використання кадрового потенціалу як цілісної системи. Оцінити вплив складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності. Привести у відповідність кількісні та якісні характеристики кадрового потенціалу цілям та задачам державного управління.*

*Ключові слова: людський потенціал, людські ресурси, кадровий потенціал, кадровий ресурс, система державного управління, механізми державного управління.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні людський потенціал не лише визначає можливості держави бути забезпеченою творчими, кваліфікованими кадрами в майбутньому, але й впливає на можливості розширеного суспі-

льного відтворення в його демографічних, економіко-соціальних та духовних аспектах. Управлінська криза, як втрата державою можливостей управляти суспільними справами та процесами на належному рівні, низька

якість державних послуг населенню, неефективне використання державних коштів, зниження довіри громадян до органів державної влади, високий рівень бюрократії та корупції в діяльності органів державної влади, політична заангажованість, протекціонізм, підміна професіоналізму управлінських кадрів лояльністю, призводять не лише до зниження ефективності роботи державного апарату, а й до гальмування суспільного розвитку.

Мета цього дослідження полягає у розкритті головних складових змісту людського потенціалу та виборі механізмів ефективності використання людського потенціалу в системі державного управління. Мета досягається шляхом вирішення таких завдань, зокрема, як розкриття змісту поняття "людський потенціал", його зв'язку з поняттями "кадровий потенціал", "людський ресурс", "кадровий ресурс", визначення основних механізмів використання людського потенціалу в системі державного управління. Об'єктом дослідження виступає людський потенціал в системі державного управління. Предметом дослідження є механізми використання людського потенціалу в системі державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичною базою дослідження людського потенціалу слугували праці таких українських та зарубіжних вчених, як Беккер Г., Брукінг Е., Геєць В., Грішнова О., Гузенко Г., Данелишин Б., Каміська Т., Клімов С., Климко С., Куценко В., Лібанова Е. та інших. Проблемам кадрової політики в системі державного управління приділяли увагу Дубенко С., Лук'яненко В., Мотренко Т., Неліпа Д., Оболенський О., Олуйко В., Радіонова І., Рімашевська Н., Томчук Н., Чухно А., Щетинін В. На особливу увагу в контексті нашого дослідження заслуговують праці таких авторів, як Веряскіна В.П., Коваль Л.В., Адам О. Ю. Суттєвий статистичний аналіз також подано у науковій доповіді авторського колективу "Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентіві України" [10]. В останній досить детально проаналізовано забезпечення людським ресурсами у сфері державного управління в Україні, а саме – кількісний та якісний склад, професійну продуктивність, освітній рівень, можливості підвищення кваліфікації.

Незважаючи на детально опрацьований категорійний апарат та аспекти роботи кадрових служб державного сектору України в науковій літературі, питання, які є темою цього дослідження, не систематизовані. Зустрічаються як допоміжні при висвітленні основних тем розробок. Часто у визначенні людського потенціалу застосовують простий перелік – потреби, інтереси, установки, здібності, вміння, інтелект. Підстави виділення і типологізації, як правило, не наводяться. Перелік потенційних характеристик людини залишається незавершеним. Такий підхід є некоректним. Потенціал людини трактується обмежено. Механізми ефективності використання людського потенціалу в державному управлінні системно не досліджено. Усе це має бути враховано для вибору механізмів використання людського потенціалу в державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема термінологічної визначеності поняття "людський потенціал" і його співвідношення з близькими категоріями – "кадровий потенціал", "трудовий потенціал", "людський ресурс", "кадровий ресурс" – має велике значення як для теоретичних, так і практичних досліджень у галузі державного управління. Автор не вперше звертається до неї [9]. На макрорівні людський потенціал є складною соціально-економічною системою. Це життєвий потенціал населення, інвестування у формування та нагромадження людського потенціалу, науковий потенціал

суспільства, потенціал зайнятості, освітній потенціал, потенціал здоров'я, культурний потенціал. Світовий банк включає в це поняття також стан здоров'я та якість харчування, ООН – освіту, професійний досвід, фізичний стан, здатність до виживання, інші характеристики, що забезпечують продуктивність і самозабезпеченість людей. "Людський потенціал – це міра втілених у людські природних здібностей, таланту, рівня освіти, кваліфікації та їх здатності приносити дохід." [8, с. 216-217].

Людські ресурси – та частина людського потенціалу, яка має безпосереднє відношення до людей. Це знання, практичні навички, творчі та розумові здібності людей, їх моральні цінності, культура праці. Грішнова О.А. зазначає, що "людські ресурси – це специфічний і найважливіший з усіх видів економічних ресурсів" [5, с. 78].

Як фактор економічного розвитку людські ресурси – це працівники, які мають певні професійні навички і знання і можуть використовувати їх у трудовому процесі. Також часто використовується термін "трудові ресурси" – наявна маса живої праці, інтеграційні трудові можливості працездатного населення, реальна здатність створювати блага сукупного працівника суспільства" [8, с. 696].

Трудовий потенціал – це одна з підсистем більш об'ємною категорії – людський потенціал. Кадри – це соціально-економічна категорія, яка характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни.

Система державного управління – поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади, б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави, в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Система державного управління – це сукупність суб'єктів державного управління, які взаємодіють між собою і навколешнім середовищем і утворюють єдине ціле [18, с. 54]. Масштабність державного управління означає, що ця державно-управлінська діяльність є найоб'ємнішою в державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у державі. Універсальність державного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів та конкретних територій.

Безпосереднє виконання функцій держави на відповідній території, у конкретній галузі державного управління покладається на державних службовців. Трудова сфера державної служби має свої особливості. А саме, за своїм змістом трудова діяльність держслужбовців спрямована на реалізацію загальнонаціональних інтересів, зміцнення і розвиток суспільного і державного ладу. Має бути висока ступінь відповідальності посадових осіб за прийняті рішення, їх здійснення, результати і наслідки. Жорстка нормативна регламентація управління та трудової дисципліни, задіяння інтелектуального, а також творчого потенціалу для вирішення управлінських завдань.

У процесі розробки методів управління кадровим потенціалом у державному управлінні в Україні потребують вирішення такі завдання: відсутність чітких та прийнятних для практичних цілей критеріїв оцінювання кадрового потенціалу; складність розроблення оптимальної мо-

делі використання кадрового потенціалу як цілісної системи; відсутність явної картини впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності; досягнення відповідності кількісних та якісних характеристик кадрового потенціалу цілям та задачам установи, організації, підприємства. Для реалізації поставлених завдань аналіз та оцінка кадрового потенціалу повинні спиратися на такі методи: – методи експертних оцінок; – методи стратегічного аналізу; – методи економічної та математичної статистики.

Загалом, усі наявні механізми ефективності використання людського потенціалу в державному управлінні можна поділити на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

Ситуація стосовно кадрового потенціалу в системі державного управління в Україні є досить суперечливою: з кожним роком підвищується освітньо-кваліфікаційний рівень державних службовців, водночас постійно існує потреба у працівниках певних професій, яка з кожним роком збільшується.

Станом на 1 січня 2015 р. в Україні налічується 380257 державних службовців (295709) та посадових осіб місцевого самоврядування (84548), що становить 8,7% від загальної чисельності населення (42895,7 тис. осіб). Загальна кількість державних службовців за штатним розписом у міністерствах та центральних органах виконавчої влади станом на 1 січня 2015 р. становить 126 803 особи, у тому числі кількість за штатним розписом державних службовців I–IV категорій – 7 263 особи, що становить 5,7% від загальної кількості за штатним розписом державних службовців. Аналіз цієї групи фахівців, відповідальних в більшості випадків за якість управлінських послуг суспільству, дає уявлення щодо спроможності забезпечити належний професійний рівень реалізації функцій і завдань публічної влади [10, с. 7-14]. Аналіз стану кадрової роботи в міністерствах та центральних органах виконавчої влади свідчить, що загальна кількість фактично працюючих державних службовців станом на 1 січня 2015 р. становить 110 625 осіб. У тому числі кількість фактично працюючих державних службовців I–IV категорій – 6 493 особи, що становить 5,8% від загальної кількості фактично працюючих державних службовців [10, с. 8-11].

Про професійний досвід можна зробити висновки з інформації про відомості щодо розподілу кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за стажем роботи (станом на 01.01.2014 р.). Найбільший сегмент, як видно з даних, опублікованих у щорічнику "Державна служба в цифрах – 2015", складають державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування з досвідом роботи від 5 до 10 років та від 10 до 15 років. Первинні дані про якісний та кількісний склад кадрового потенціалу свідчать, що майже 92% мають вищу освіту, майже 65% мають суттєвий стаж роботи – від 5 до 20 років [11, с. 16-17].

Важливим у цьому плані залишається завдання проводити детальний аналіз складових якісної оцінки кадрового потенціалу. Виконувати факторний і порівняльний аналіз показників установ, організацій та їх підрозділів, здійснювати балансний аналіз. Прогнозувати і моделювати варіанти перспективного стану кадрового потенціалу в зазначених аналітичних розрізах, сформулювати динаміку оцінки кадрового потенціалу і зіставити якість і швидкість його підвищення з фінансовими витратами, ранжувати службовців за рівнем кадрового потенціалу.

Відбір кандидатів для кар'єрного просування може відбуватися виходячи з конкретних потреб у кваліфіка-

ції, досвіді, людських характеристиках, кадрового омолодження або привнесення необхідного професійного досвіду у відповідну структуру адміністративного управління, навчання за спеціальною, управлінською кваліфікацією, участь у програмах наставництва і адаптації, ротація (розширення досвіду), підвищення або пониження в посаді (при відсутності перспективи підвищення кваліфікації).

У перспективі це дозволить змодельовати варіанти службових траєкторій, розрахувати відповідність перспективних посад поточним кадровому потенціалу службовця з визначенням необхідних напрямків розвитку, стимулювати підвищення ефективності роботи державного апарату.

В умовах трансформації економіки і з підвищенням ролі новітніх технологій у виробництві безперервна освіта, що відповідає потребам суспільства та ринку праці, є необхідною умовою та основним засобом, по-перше, перетворення людського потенціалу в якісний людський капітал, по-друге, гуманітарного розвитку, оскільки дозволяють сформувати у кожної людини здатність швидко адаптуватися до сучасних соціально-економічних реалій та забезпечувати собі належну якість життя.

Відносно конкретного співробітника, на основі оцінки кадрового потенціалу та з урахуванням його зіставлення з поточними та перспективними можливостями можуть бути прийняті рішення навчання за спеціальною, управлінською і правовою кваліфікацією, участь у програмах наставництва і адаптації, ротація (розширення досвіду), підвищення або пониження в посаді (при відсутності перспективи підвищення кваліфікації, необхідності просування більш перспективних кадрів, досягненні вікових обмежень, звільнення і адаптація).

Як зазначив Президент у своєму зверненні "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році", система державної служби, яка діє в Україні, не виконує поставлені перед нею функції та завдання щодо реалізації державної політики [19]. Населенню не надаються якісні адміністративні послуги. Якщо проаналізувати останні кілька років української дійсності, то можна говорити про невирішеність питання подолання депрофесіоналізації державної служби. Спостерігаються ознаки системної деградації кадрів державного управління – корупція, клановість, кадровий голод, майже повна відсутність соціальних ліфтів та приватизація окремими особами державних функцій (Дані соціологічних досліджень, статистика силових структур, дані громадських організацій). Це переконливо свідчить про кризу управління на усіх рівнях влади. Ключовим фактором цих негативних явищ є низька якість кадрового потенціалу в системі державної служби, відсутність управлінців-лідерів, недостатній рівень їх професійної підготовки.

Сутність реформи системи державного управління має передбачати здійснення комплексних перетворень в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів державної влади з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах. Важливим чинником успіху в досягненні поставленої мети є побудова прозорої й ефективної, професійної, політично нейтральної та авторитетної системи державної служби, яка має вийти на якісно новий європейський рівень державного управління (надавати державні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання державних коштів і вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики).

Сьогодні Уряд України продовжує модернізувати свій підхід до управління людськими ресурсами на

державній службі. Один із ключових аспектів цієї модернізації стосується розвитку лідерів – керівників усіх рівнів на державній службі, й особливо – вищої керівної ланки державної служби. Вже успішно реалізується низка програм для керівників вищої та середньої ланки державної служби, спрямованих на розвиток лідерства та професіоналізації державної служби. Стратегічною метою цих програм є розвиток лідерських та управлінських навичок, необхідних керівникам вищого корпусу державної служби для оперативного реагування на вимоги та виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, економічного розвитку, європейської інтеграції [10, с. 61-65].

**Висновки**

Людський потенціал – це знання, інформація, досвід персоналу управління, організаційні можливості, інформаційні канали організації, які вона використовує. Людський потенціал тісно пов'язаний з людськими ресурсами та інноваційною діяльністю. Особливості людського потенціалу полягають у тому, що він – результат взаємодії людей один з одним, людей та інформаційних ресурсів, а також людей і елементів фізичного капіталу. Щоб підвищити ефективність використання людського потенціалу в системі державного управління в Україні першочерговими завданнями у процесі розробки методів управління кадровим потенціалом є прийняття чітких та прийнятних для практичних цілей критеріїв оцінювання кадрового потенціалу, розроблення оптимальної моделі використання кадрового потенціалу як цілісної системи, оцінка впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності, досягнення відповідності кількісних та якісних характеристик кадрового потенціалу цілям та задачам державного управління.

Сучасна держава може бути ефективною лише за наявності високопродуктивного людського потенціалу. Питання наукового аналізу проблем забезпечення людськими ресурсами та управління людським капіталом в системі державного управління в Україні є досить актуальним, оскільки реалізація системних реформ в усіх сферах суспільного життя неможлива без високопрофесійних кадрів. Підходи до здійснення реформ доцільно скоригувати на збереження і розвиток людського потенціалу.

**Список використаних джерел**

1. Адам О. Ю. "Людські ресурси" в системі державного управління України / О.Ю. Адам // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 5-11. – Режим доступу: [http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/derzh\\_uprav\\_2\\_2014.pdf](http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/derzh_uprav_2_2014.pdf)

2. Бондаренко І. С. Окремі аспекти розвитку теорії людського капіталу [Електронний ресурс] / І. С. Бондаренко // Університетські наукові записки. – 2011. – № 3. – С. 440-446. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap\\_2011\\_3\\_62.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_3_62.pdf)

3. Верякина В. П. Динамика развития человеческого потенциала и приоритеты высшего образования // Экономика образования . 2014. №3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-razvitiya-chelovecheskogopotentsiala-i-prioritety-vysshego-obrazovaniya-1> (дата обращения: 29.09.2015)

4. Впровадження системи управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом [Електронне видання] / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/769>

5. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудові відносини: Підручник. – К.: Знання, 2004. – 535 с.

6. Державна служба України: підсумки роботи та завдання на майбутнє // Матеріали Нацдержслужби України. – <http://www.dzhankoi-rada.gov.ua/actual/1004>

7. Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т2 / Редкол.: ... С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2002. – 952 с.

8. Економічна енциклопедія. У трьох томах. Т3 / Редкол.: ... С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2002. – 952 с.

9. Замараев А.В. Сутність поняття "людський потенціал" в контексті суспільного розвитку / А. Замараев // Державне управління: удосконалення та розвиток. – № 9, 2015. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=895>

10. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2015. – 160 с.

11. Інформаційне видання "Державна служба в цифрах 2015" [Електронне видання] / Упорядник та відповідальний редактор – Марина Канавець // Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – К., 2015. – 32 с.

12. Коваль Л.В. Проблеми оцінювання якості людського потенціалу підприємства /Л.В. Коваль // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 10 (111). – С. 104-109.

13. Колісниченко Н. М. Управління людськими ресурсами як глобальна перспектива / Н. М. Колісниченко. // Державне будівництво . – 2007. – № 1(1). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2007\\_1\(1\)\\_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)_30.pdf)

14. Неліпа Д.В. Оновлення змісту програм підготовки магістрів державної служби / Д. В. Неліпа // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне Управління. – 2014 . – Випуск 1 (1). – С. 52-57.

15. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с. – Бібліогр.: с. 211–222.

16. Поняття "людський капітал" в контексті розвитку теорії громадянського суспільства / О. Ю. Адам // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 5-7. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vknu2014\\_1\\_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vknu2014_1_3.pdf)

17. Шимановська-Діанич Л.М. Термінологічна база концепції управління людськими ресурсами // Науковий вісник. – 2007. – № 1 (21). – С. 47.

18. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 2007. – 448 с.

19. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році" / Аналітична доповідь, 2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>

Надійшла до редколегії 01.10.15

А.В. Замараев, асп.  
 Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**МЕХАНИЗМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Автор исследовал содержание понятия "человеческий потенциал" в связи с понятием "кадровый потенциал" в контексте использования в системе государственного управления. Сформулированы особенности и первоочередные задачи в процессе разработки методов управления кадровым потенциалом в государственном управлении в Украине. По мнению автора, необходимо принять четкие и практические критерии оценки кадрового потенциала. Разработана модель использования кадрового потенциала как целостной системы. Оценить влияние составных частей кадрового потенциала на показатели управленческой и производственной деятельности. Привести в соответствие количественные и качественные характеристики кадрового потенциала целям и задачам государственного управления.*

*Ключевые слова: человеческий потенциал, человеческие ресурсы, кадровый потенциал, кадровый ресурс, система государственного управления, механизмы государственного управления.*

A. Zamaraev, PhD-student  
 Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**MECHANISMS USE OF HUMAN POTENTIAL IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*The author researched the concept of "human potential" in relation to the concept of "human resources" in the context of the system of public administration. Formulated features and priorities in the development of human resources management in public administration in Ukraine.*

According to the author, it is necessary to adopt clear criteria and practical assessment of human capacity. Develop a model use of human resources as an integrated system. Assess the impact of the components of human capacity for performance management and production activities. To bring into conformity quantitative and qualitative characteristics of human capacity goals and tasks of public administration.

Keywords: human capital, human resources, human resources, human resources, system of governance, mechanisms of public administration.

УДК 316:42

О.А. Зубчик, канд. філос. наук, доц.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

## ОСНОВНІ РИЗИКИ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті йдеться про політичні ризики в контексті реформи вищої освіти в Україні. Автор визначає поняття політичного ризику, наводить існуючі кваліфікації політичних ризиків, досліджує фактори, які сприяють виникненню, підвищенню та мінімізації політичних ризиків під час реформи системи вищої освіти в Україні.

Ключові слова: освітня політика, вища освіта, політичні ризики, реформа, державне управління, держава, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** У цьому році навчальний процес у вищих навчальних закладах України організований на новій правовій основі. Новий Закон України "Про вищу освіту" [2] встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти. Створено умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти із наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях.

Хоч Закон прийнятий Верховною Радою України ще у липні 2014-го, окремі його положення набули чинності з 1 вересня цього року. Зокрема, це стосується приведення вищими навчальними закладами своїх освітніх програм у відповідність із вимогами абзацу третього частини другої статті 56 цього Закону (нові освітні програми передбачають зменшення обсягу одного кредиту ЄКТС до 30 годин і зменшення максимального навчального навантаження науково-педагогічного працівника до 600 годин). Також з цієї самої дати започатковується діяльність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯО). Закон зобов'язав уряд передбачити на це в Бюджеті держави відповідні витрати. Навчальне навантаження на науково-педагогічних працівників зменшилося. НАЗЯО досі не створено. Хоч формально, з 1 вересня 2015 року, набула чинності постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти" [4]. Разом з тим, безпосередній процес формування НАЗЯВО як колегіального органу вже виклав багато нарікань та взаємних звинувачень.

Україна обирає інноваційний шлях розвитку. Нові вимоги висувається до української системи освіти. І невідповідність цим вимогам може стати одним із серйозних факторів гальмування соціально-економічного розвитку. Очевидно, що українська освіта сьогодні перебуває у полі значних політичних ризиків. Мета нашого дослідження – виявити фактори мінімізації ризиків в умовах реформ вищої освіти в Україні. Основними завданнями для досягнення мети є аналіз поняття ризику, аналіз політичних ризиків у контексті освітньої політики в Україні та шляхів їхньої мінімізації. Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у контексті реформи освітньої політики. Предметом – політичні ризики освітньої політики в Україні.

**Аналіз останніх публікацій.** Питаннями реформування систем вищої освіти, розвитку європейського виміру освіти та європейської освітньої політики займалися О. Бражник, Л. Гриневич, С. Квіт, В. Кремень, В. Білокопитов, Г. Козлакова, К. Корсак, М. Кісіль, С. Ніколаєнко, А. Похресник, М. Згуровський, С. Бін, П. Волш, Д. Вудхауз, Б. Кеєм, А. Маршал, Б. Неткова та ін. Проблеми якості освіти на державному і регіональному рівнях висвітлені у працях Л. Гриневич, С. Квіта, В. Кременя, І. Вакарчука, В. Лугової, С. Ніколаєнка, М. Дарманського, Г. Єльнікової та інших. Забезпечення якості освіти аналізували Л. Гриневич, А. Загородній, Ю. Захаров, Л. Кайдалова, С. Квіт, К. Корсак, С. Ніколаєнко, А. Павленко, Г. Степенко, С. Шевченко. Процеси глобалізації, інтернаціоналізації, розвитку європейського виміру вищої освіти досліджують А. Сбруєва, С. Семенов, А. Семенова, В. Титарчук та інші. Детальну систематизацію у питанні інституалізації досліджень і аналізу освітньої політики як міждисциплінарного напрямку подав В. Пономаренко. Щодо наукової проблематики політичних ризиків – за змістом і характером аналізу сутності політичних ризиків виокремлюють напрями досліджень розвитку поняття ризику як соціально-філософської категорії (Ч. Кеннеді, С. Бланк, А. Шапіро, Д. Ла Паломбаре, Д. Данієлс, І. Подколзіна, В. Перевезій, у зв'язку з можливостями прогнозування (Дж. Остін, Дж. Морган, С. Марк), оцінкою та управлінням ризиками (Ф. Бартон, Д. Рулофф, Н. Хайес, Е. Гіденс, Н. Луман, У. Бек, М. Дуглас). Проблема політичних ризиків освітньої політики та шляхів їхньої мінімізації у контексті реформи вищої освіти в Україні в вітчизняній науковій літературі не представлена.

**Виклад основного матеріалу.** Щодо стану та майбутніх перспектив української вищої освіти, на наш погляд, можна виділити дві основні точки зору. Перша, яка просувається головним чином, опозиційними силами, а також низкою представників освітнього та політологічного співтовариства, зводиться до того, щоб зберегти сформовану за радянських часів систему суспільних відносин у цій сфері та освітніх стандартів. Другу відстоює нинішня урядова команда. Сутність її полягає в тому, що у сфері освіти необхідні революційні перетворення з метою приведення її у відповідність до вимог часу та світових стандартів. Невиключно, що є й інші (наприклад, поєднання старого й нового, тощо). Але суспільством вибір зроблено. Під впливом громадськості прийнято Закон України "Про вищу освіту" [2]. Закон запроваджує низку новацій у вищій освіті України. Зокрема, вступ до ВНЗ за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). Під час вступного кон-

курсу кожен сертифікат ЗНО важитиме не менше 20% підсумкового балу, шкільний атестат – не більше 10%, призові місця на всеукраїнських олімпіадах і конкурсах – не більше 5%, оцінка за творчий конкурс або фізичну підготовку в деяких вишах – не більше 50%. Змінюється принцип розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. З 2016 року запрацює механізм електронного вступу до вишів і автоматичного розміщення держзамовлення. Абітурієнти уже на етапі проходження ЗНО обирають спеціальність і виш, до якого хочуть вступити. За підсумками ЗНО буде складено рейтинг абітурієнтів, кращі з них отримають право вчитися безкоштовно. Бюджетні місця зможуть отримати і приватні виші. Створюється окремий колегіальний орган – Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. Скасовано "рівні акредитації" вищих навчальних закладів (будуть 4 типи вишів, а саме: університети (універсальні навчальні заклади); інститути та академії (галузеві навчальні заклади) і коледжі (де готують спеціалістів до рівня молодшого бакалавра чи бакалавра). Посилюються вимоги щодо убезпечення від плагіату і відповідальність за них (обов'язкове попереднє оприлюднення наукових робіт до захисту). Виші отримали право впроваджувати власні освітні та наукові програми, право присудження наукових ступенів, видавати як власні, так і державні дипломи, самостійно вирішувати, чи визнавати іноземні дипломи та ступені; державні ВНЗ зможуть розміщувати власні надходження від своєї освітньої, наукової та навчально-виробничої діяльності на рахунках установ державних банків; отримувати кредити, розпоряджатися майном та землею. ВНЗ можуть засновувати сталий фонд і користуватися пасивними доходами з нього, перераховувати кошти за кордон для участі в наукових та освітніх асоціаціях. ОКР "спеціаліст" скасовується (запроваджено "молодший бакалавр", "бакалавр", "магістр", "доктор філософії", "доктор наук"), отримання ступеня бакалавра означає здобуття повної вищої освіти. Ті, хто вже отримав ступінь спеціаліста автоматично будуть прирівняні до магістрів. Усі, хто засвоїв відповідну освітньо-наукову програму і публічно захистять дисертацію, стануть докторами філософії. Всі нинішні кандидати наук за власним бажанням зможуть отримати диплом доктора філософії. Ступені бакалавра, магістра та доктора філософії (PhD) відповідують прийнятій у більшості країн Європи класифікації, що полегшить академічну мобільність українських студентів та науковців. Зменшено кількість годин навчального навантаження викладачів на одну ставку з 900 год. до 600 год. Створено новий механізм виборів ректорів вищих навчальних закладів (участь всього викладацького складу та збільшено у відповідній пропорції (не більше 15%) кількість студентів, які братимуть участь у голосуванні); для ректорів, деканів і завідуючих кафедрами прописано обмеження перебування на посаді – не більше двох строків. Значно зросте роль органів студентського самоврядування, що вільно формуватимуться самими студентами. Ці органи захищатимуть права та інтереси студентів, вноситимуть пропозиції до навчальних планів, отримують значний вплив (15% голосів) при обранні ректорів та деканів, право на оголошення акцій протесту, а також тримають 0,5% від фінансових надходжень вишу.

Вже зараз очевидно, що реформування системи вищої освіти в Україні пов'язане з виникненням низки ризиків. Підтвердженням є висновки експертів розширеного засідання Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України "Про стан імплементації Закону

України "Про вищу освіту", яке відбулося 1 липня 2015 року. Голова Комітету Лілія Гриневич підкреслила, що "реформа рухається повільно, адже доводиться створювати норми і структури, яких до цього часу в українській освіті не існувало" [6].

Які це ризики, як ними управляти, чи можна їх уникнути або мінімізувати? Поняття "ризик" відоме досить давно й пов'язане з формуванням раціонального відношення до світу. Усвідомленням відповідальності за прийняті рішення. Ризиками вважаються явища, які можуть спричинити негативні наслідки у політичній, економічній й інших сферах життя суспільств. Окрема категорія ризиків – це політичні ризики – "множина можливостей негативних наслідків, пов'язаних з прийняттям політичних рішень, змінами у політичній системі, або навколишньому середовищі, які також обумовлені політичними процесами" [3, с. 92]. Поле політичних ризиків – це сукупність взаємозв'язків політичного характеру у досліджуваному політичному просторі та часі. У нашому випадку – це реформа освітньої політики в Україні 2013-2015 рр. Узагальнивши види політичних ризиків, отримуємо за джерелами виникнення: а) легально-урядові (внутрішні) – ризики, пов'язані з діяльністю урядових структур; б) екстра-легальні (зовнішні) – ризики, обумовлені політичними процесами, які не контролюються урядом. З легально-урядовим ризиком пов'язується можливість таких дій уряду, як: націоналізація власності окремих суб'єктів господарювання, галузей або навіть всіх господарюючих суб'єктів; конфіскація власності суб'єктів господарювання, арешт рахунків; відмова від виконання боргових зобов'язань; створення перешкод для діяльності окремих суб'єктів або промислових груп; радикальна зміна законодавства й правил гри; введення нових обмежень на діяльність суб'єктів господарювання; високий рівень корупції; прийняття політичних рішень в корпоративних інтересах. Екстра-легальний ризик пов'язується з можливістю таких політичних явищ, як: війна; революція; політичний переворот; стихійні масові форми політичного протесту; тероризм; загострення етнополітичних конфліктів; протидія урядовій політиці з боку опозиції; економічна блокада й санкції з боку інших держав. За об'єктом впливу політичні ризики бувають: а) макрорівневі; б) макрорівневі. Якщо структуру політичного ризику розглядати як макро- і мікрорівень, то на макрорівні політичний ризик пов'язується з політичними процесами, які можуть змінити умови діяльності як всіх економічних суб'єктів у конкретній країні в цілому, так й іноземних фірм, які мають у ній свої ділові інтереси. На мікрорівні політичний ризик пов'язується з можливістю завдання збитків політичними акторами фірмі або навіть цілій галузі економіки у певній країні. За ступенем стабільності політичної системи політичні ризики бувають: а) високої ймовірності; б) середньої ймовірності; в) низької ймовірності. Для визначення ризику враховується стабільність режиму, безвладдя, обмеження інвестицій, відношення до приватної власності, обмеження на зовнішню торгівлю, а саме оцінюється відношення кожної з політичних сил щодо цих факторів, вплив на них та їхня пріоритетність. У результаті отримується показник ймовірності настання політичного ризику [3].

Розглянемо основні з ризиків, впливу яких зазнає чи може зазнати система вищої освіти в процесі реформування.

*Ризик перший.* Зміна політичного курсу. Як відомо, трансформація політичних режимів може відбуватися від тоталітаризму, авторитаризму до демократії, так і у

зворотному напрямі. Від проявів авторитаризму не застраховані навіть країни з розвиненими демократичними механізмами здійснення державної влади та високим рівнем політичної культури населення. Авторитаризм іманентно притаманний будь-якій політичній владі, яка постійно виявляє тенденцію до розширення своїх повноважень і встановлення тотального контролю над суспільством. Тому, без дієвого громадянського суспільства марно сподіватися на чесність, прозорість і відповідальність дій державних інституцій та діячів всіх рівнів, на яких би кращих стандартах вони б не були організовані. Сприяючим фактором є зовнішня агресія. Президент, як і багато експертів, попереджає, що з припиненням воєнних дій, гібридна війна проти України не припиняється, а починається сильна інформаційна компанія на дестабілізацію країни, аж до зміни влади: "ворог війни не закінчує і гібридна війна – те, з чим світ зіткнувся рік тому – в самому розпалі. Бо вона вбирає в себе не лише військову агресію та економічний зашморг, який агресор думав, що накинув на шию України і знищить її економічно. Гібридна війна передбачає велику та потужну дезінформаційну складову" [1]. Отже, можуть бути застосовані усі механізми щодо її зміцнення. Тож, недо-реформована освіта знову може перетворитися на інструмент маніпулятивного впливу на суспільство, слугувати політичній ідеології, а не ідеї суспільного розвитку.

*Ризик другий.* Ще один ризик пов'язаний з нездатністю освіти знизити рівень конфліктів у суспільстві. Українське суспільство переживає процес збільшення внутрішньої складності. Враховуючи зовнішній чинник, сьогодні в Україні росте політичне, релігійне, культурне протистояння, політичні конфлікти, війна. Сьогодні ми вже спостерігаємо дуже суттєвий рівень різних умов доступу до вищої освіти. Крім того, відтік кадрів вищої школи з системи освіти. Під час чергового звіту міністр освіти і науки повідомив, що одним із головних досягнень міністерства за 100 днів діяльності нового уряду стало завершення робіт з евакуації з окупованих територій та зони бойових дій 26 освітніх закладів, з яких 16 – вищі навчальні заклади, 10 – науково-дослідні інститути [8]. Досвід інших країн показує, що освітня мобільність сприяє діалогу, вихованню терпимості, сприяють громадянському миру в країні. А закритість системи вищої освіти в Україні для світу. Не було звіту про стан справ з інтеграцією до Болонської системи. За визначенням, освіта тісно пов'язана з відкритістю суспільства. Освіта – найглобальніша з усіх індустрій, і будь-яка самоізоляція дуже шкодить усім добрим намірам та починанням.

*Ризик третій.* Зменшення фінансування сфери освіти, як з боку держави, так і від приватного сектору. ОЕСР вже наголошує та попереджає, що скорочення державних витрат на соціальну політику може призвести до погіршення наслідків нещодавнього економічного спаду. У звіті щодо соціальних індикаторів "Погляд на суспільство 2014" наголошується, що "на плечі тих, хто найменше отримував в період економічного зростання до кризи, лягає важкий тягар в період економічного спаду" [9]. Організація застерігає уряди не вдаватися до скорочень витрат на освіту. Це наражає на небезпеку обмеження доступу до освітніх можливостей для деяких сімей. І, як зазначається у доповіді, нанесе довгострокову шкоду економіці. Зменшення інвестування у вищу освіту (у традиційні інституції) відбувається не лише з боку держави (у відносних показниках), але й з боку роботодавців. Україна витрачає на освіту понад 7% свого ВВП. Але слід визнати, що далі грошей буде менше. Не лише тому, що держава зменшує кількість "дер-

жавного замовлення". Сам механізм "державного замовлення", як свідчить аналіз формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, здійснений Рахунковою палатою України, є не-ефективним [7]. Крім того, усе більше відбувається імпорт освітніх послуг (наприклад, здобуття освіти за кордоном) – гроші споживача цієї послуги залишаються за межами України. Іноземна система освіти отримує додаткові доходи за рахунок коштів українських споживачів. Вітчизняна ж, недоотримує, втрачаючи ресурси розвитку. Також зниження ефективності інвестицій в освіту є загальноосвітнім негативним трендом. Екстенсивний розвиток освіти виливається в "масовізацію" вищої освіти "зверху" і розширення дошкільної освіти "знизу". Якщо використовувати традиційні моделі освіти, на це просто не вистачить грошей. Враховуючи, що вартість зростає швидше інфляції. В Україні частковим страхуванням цього ризику була покликана законодавча норма, яка передбачала диверсифіковані форми фінансування вищої освіти (бюджет освіти, гранти, приватні кошти). Не спрацювання нової формули фінансування вищої освіти у поєднанні з бюджетним дефіцитом призведе до гострої фінансової кризи вищої освіти в найближчі роки.

*Ризик четвертий.* Застарілі знання, навички, вміння, технології викладання. Чи не найбільший ризик у тому, що ми будемо вкладати кошти і зусилля у створення сучасної освітньої системи, тоді як США і Європа перейдуть в іншу якість освіти. Поки ми не знаємо, наскільки швидко і в якій формі це станеться. Але як мінімум, слід бачити тенденцію "розливу освіти" за межі інститутів у просторі та часі. Виникають нові освітні екосистеми, в яких зберігаються і старі інститути, але і додаються нові гравці, передусім пов'язані з інформаційними технологіями (нові освітні платформи, спеціалізація, дистанційне навчання). Ризик збільшується, якщо ми будемо відставати в освоєнні нових освітніх технологій. Крім того, є значна ймовірність недосягнення позитивного синергетичного ефекту від об'єднання різнопрофільних (за культурою, традиціями, організації освітнього та наукового процесу, не кажучи вже про відмінності в напрямках підготовки, профілях, освітніх програмах) університетів, скорочення професорсько-викладацького складу та зниження якості освіти випускників бакалаврату, відповідно – зниження, затребуваності таких випускників з боку роботодавців. Нездатність підготувати фахівців для високо-технологічних галузей – це суттєва проблема в українських реаліях. Міністр постійно наголошує, що у нас велика кількість дуже слабких вищих навчальних закладів, які не дають майже ніякого приросту знань та умінь, "проїдають" величезні кошти. Навіть найкращі з них – теж відстають від провідних західних: "попри те, що українські учні виграють міжнародні освітні змагання, наші університети пишуться освітніми традиціями, але жоден з них не входить у першу чи другу сотню престижних рейтингів" [5]. Цей ризик абсолютно очевидний, і не пов'язаний з технологічним відставанням у вузькому сенсі цього слова. Він пов'язаний з руйнуванням інфраструктури технічної освіти, кадровим голодом професійної освіти (обережність серед запрошуваних до нас зарубіжних фахівців.), і з нестачею інвестицій у цю сферу.

Разом з тим, слід зазначити, що з точки зору відповідності критерію оцінки системи вищої освіти – якості освітніх послуг, найбільш негативні наслідки може спричинити за собою реалізація таких ризиків, як соціальні, організаційні та управлінські. З нашої точки зору, найбільший інтерес має розгляд та аналіз саме тих



ризиків. Таких, що не формалізовані в рамках різних нормативних документів, а фактично виникають у дійсності освітніх установ.

**Висновки.** Сьогодні не дивлячись на старання усіх учасників реформи вищої освіти, суттєвими на наш погляд, для вищої освіти залишаються такі ризики, як суто політичні – зміна політичного курсу, як наслідок – "замороження" реформ освіти; нормативні правові ризики – неприйняття або несвочасне прийняття необхідних нормативних актів, внесення суттєвих змін у закони чи законопроекти, що впливають на заходи реформи; фінансово-економічні – недофінансування заходів реформи освіти, в тому числі, з боку держави, освітніх організацій; організаційні та управлінські ризики – недостатнє опрацювання питань, які вирішуються в рамках реформи, недостатня підготовка управлінського потенціалу, неадекватність системи моніторингу реалізації реформи, відставання від термінів реалізації заходів.

Усунення або мінімізація суто політичних ризиків можлива лише шляхом розвитку дієвого громадянського суспільства, підвищення рівня політичної свідомості суспільства – так можна уникнути соціальних ризиків, пов'язаних з опором окремої частини населення, політичних партій і рухів цілям і реалізації реформи. За допомогою контролю з боку громадян політичних рішень, адже без цього марно сподіватися на чесність, прозорість і відповідальність дій державних інституцій та діячів всіх рівнів, на яких би кращих стандартах вони б не були організовані. Зменшити нормативні ризики можна підвищуючи якість планування реалізації освітньої реформи, забезпечуючи моніторинг її реалізації та оперативне внесення необхідних змін.

Мінімізація фінансово-економічних ризиків можлива шляхом укладення договорів про реалізацію заходів, спрямованих на досягнення цілей реформи, а також шляхом інституціоналізації механізмів співфінансування. Уряд вже прийняв постанову про відкриття університетами та закладами професійної освіти депозитних рахунків в банках, найближчим часом має бути розглянута постанова про обслуговування в державних банках спецфондів університетів та дослідницьких установ.

Щодо належного рівня знань – добре ставлення і спілкування бізнесу і наукових кіл у даний час мають вирішальне значення. Бізнес хоче, щоб випускники-фахівці приходили з університету "озброєнні" сучасними знаннями, були високо компетентними, і університети повинні знати очікування бізнесу для того, щоб забезпечити належну підготовку. Один з інструментів співпраці бізнесу (роботодавців) та університетів – програми наставництва. Як інструменту для розвитку осо-

бистості і кращих можливостей для працевлаштування випускників наставництво використовується провідними університетами. Ця індивідуальна техніка для спілкування та розвитку, з подальшими пропозиціями може бути реалізована в університетських програмах, щоб підготувати студентів для їхньої успішної кар'єри.

Помилкова організаційна схема і слабкий управлінський потенціал (у тому числі недостатній рівень кваліфікації для робіт з новими інструментами) можуть призводити до неефективного управління процесом реалізації заходів освітньої реформи, неузгодженості дій основного виконавця та учасників, низької якості реалізації програмних заходів на територіальному рівні і рівні ВНЗ. Усунення ризику можливо за рахунок організації єдиного координаційного органу з реалізації освітньої реформи та забезпечення постійного і оперативного моніторингу (у тому числі соціологічного).

**Список використаних джерел**

1. Виступ Президента України під час наради з інформаційно-патріотичного виховання // Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-pid-chas-naradi-z-informacijno-pa-36100>
2. Закон України "Про вищу освіту" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1444301441120304>
3. Зубчик О. Політичні ризики в умовах демократичної трансформації суспільства / О. Зубчик // Політ. менеджмент. – 2011. – № 4. – С. 92-104.
4. Кабінет Міністрів України. Постанова від 15 квітня 2015 р. № 244. "Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти".
5. Квіт С. Потрібні зміни: зміст і завдання освітніх реформ // Українська правда [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/01/27/7056516/>
6. Комітет з питань науки і освіти провів розширене засідання "Про стан імплементації Закону України "Про вищу освіту" // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/fsview/112911.html>
7. Рішення Рахункової палати України від 11.08.2015 № 1-5 за результатами розгляду Звіту про результати аналізу формування, розміщення і виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746172/20150811\\_No\\_1\\_5.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746172/20150811_No_1_5.pdf)
8. Сергій Квіт: Реформи в освіті направлені на дерегуляцію та децентралізацію // Міністерство освіти і науки України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/actually/45189-sergiy-kvit-reformi-v-osviti-napravleni-na-deregulyatsiyu-ta-detsentralizatsiyu>
9. Society at a Glance 2014 / OECD Social Indicators. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/societyataglance.htm>

Надійшла до редколегії 09.10.15

О.А. Зубчик, канд. филос. наук, доц.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**ОСНОВНЫЕ РИСКИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ**

*В статье говорится о политических рисках в контексте реформы высшего образования в Украине. Автор определяет понятие политического риска, анализирует субъекты, объекты политического риска, приводит существующие квалификации политических рисков, исследует факторы, которые способствуют возникновению, повышению и минимизации политических рисков образовательной политики.*

*Ключевые слова: образовательная политика, высшее образование, политические риски, реформа, государственное управление, государство, гражданское общество.*

O. Zubchuk, candidate of philosophical sciences, associate professor  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**SIGNIFICANT RISKS REFORM OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE**

*The article refers to the political risks in the context of the reform of higher education in Ukraine. The author defines the concept of political risk analyzes subjects, objects of political risk, existing results in the qualification of political risk, examines the factors that contribute to, enhance and minimize the political risk of educational policy.*

*Keywords: education policy, higher education, political risks, reform, public administration, government, civil society.*

УДК: 351.9:316.77:061.1ЄС

А.В. Кострубіцька, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

## ІНОВОЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ

*Стаття містить аналіз основних законодавчих засад діяльності державного іномовлення у країнах-членах Європейського Союзу. Особливу увагу приділено розгляду всесвітньовідомих іномовників, – "Всесвітня служба ВВС", "Німецька хвиля" та "France 24", за такими критеріями, як нормативно-правова база, редакційна політика, джерела фінансування та реклама. Автором також проаналізовано проект закону "Про систему іномовлення в Україні" та концепцію реформування державного іномовлення, запропоновану Міністерством інформаційної політики України. Виокремлено їхні сильні та слабкі сторони. Охарактеризовано особливості державної інформаційної політики України та сучасного стану іномовлення, зокрема, особливості діяльності теле-, радіо- та Інтернет-ресурсів, що претендують на входження до системи іномовлення України. У висновках запропоновано шляхи вдосконалення державної системи іномовлення України з огляду на європейський досвід, дано рекомендації щодо здійснення процесу реформування та подальшого державного регулювання діяльності іномовлення в Україні.*

**Ключові слова:** державне іномовлення, державне регулювання, Біла книга, Зелена книга, "Німецька хвиля", Міжнародна служба ВВС.

**Постановка проблеми.** У зв'язку із початком російської агресії на сході України та неприхованою пропагандою з боку Російської Федерації нагальним стало питання вдосконалення державної інформаційної політики України та захисту державних інтересів у міжнародному інформаційному просторі. З огляду на це, Кабінет міністрів України розпочав процес реформування державного іномовлення у 2014 році. Однак, сьогодні цей процес ще не завершено, зокрема, не ухвалено закон "Про систему іномовлення в Україні", до проекту якого є чимало запитань з огляду на європейську практику діяльності іномовлення. Також суперечливою є сама концепція реформування українського іномовлення, що запропонована Міністерством інформаційної політики України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тема державного іномовлення у працях вітчизняних науковців розкрита побіжно. Серед останніх робіт можна виокремити доробки Л.Г. Павленко [9], В.К. Конач [7], Т. Шевченко, Г. Чижик [13]. Серед робіт науковців з Росії варто звернути увагу на дослідження іноземного телебачення Н.А. Голядкина [5] та І.Н. Панаріна [10]. Особливої уваги заслуговують роботи зарубіжних дослідників, зокрема С. Масаюкі [2,3].

**Метою статті є** проаналізувати чинне законодавство Європейського Союзу у царині іномовлення, зокрема, таких країн, як Німеччина, Велика Британія та Франція. Виокремити позитивні та негативні аспекти у діяльності європейських іномовників та запропонувати шляхи вирішення наявних проблем українського іномовлення на шляху його реформування.

**Виклад основного матеріалу.** Іномовленням називають окремий вид інформаційної діяльності, спрямований на задоволення інформаційних потреб іноземних громадян, зокрема, мешканців діаспори, що полягає в об'єктивному, незаангажованому та незалежному інформуванні іноземного глядача про політичне, культурне та економічне життя країни, а також підготовці та трансляції новинних блоків, дайджестів, інформаційно-аналітичних програм тощо.

У процесі розвитку іномовлення можна виокремити 5 етапів:

1) **Радіоіномовлення.** Етап припадає на початок 20-х рр. ХХ ст. Поштовхом для виникнення іномовлення стало усвідомлення урядами країн можливості впливу на громадську думку іноземних аудиторій та відсутність інформаційних кордонів [7]. Особливого розвитку радіоіномовлення набуло під час Другої світової війни, ставши інструментом політичного протистояння між Німеччиною та США.

2) **Пропагандистське іномовлення** – на цьому етапі іномовлення почало активно розвиватися у країнах Європи під час "холодної війни". Однак, завданням таких мовників стало здебільшого ідеологічне пропагування. Особливо варто зауважити про виникнення у 1953 році всесвітньо відомих британської служби ВВС World Service та німецької Deutsche Welle.

3) **Інтегроване іномовлення.** На цьому етапі іномовлення зазнає суттєвих трансформацій. Цей період розвитку іномовлення можна назвати "від пропаганди до інформування". Здебільшого мовники використовуються для "роз'яснення важливих внутрішніх та зовнішніх питань" [7]. Після "холодної війни" особливо активно телерадіомовлення розвивається у країнах Центральної та Південно-Східної Європи.

4) **Цифрове іномовлення.** Цей етап припадає на початок 90-х років минулого століття. На цій стадії радіо поступається технічному прогресу, і на заміну йому стрімко розвивається супутникове телебачення та цифрове аудіомовлення DAB (Digital Audio Broadcasting).

5) **Мережеве іномовлення.** На початок ХХІ ст. Інтернет майже повністю поглинув радіо та телебачення. Для більшості європейських країн радіомовлення вже стає архаїзмом. Насамперед це зумовлено тим, що Інтернет має беззаперечну перевагу для швидкого пошуку, перегляду, зокрема і повторного, та поширення інформації.

Пропонуємо розглянути регуляторну політику країн Європейського Союзу щодо іномовлення за наступними основними критеріями:

- нормативно-правова база;
- джерела фінансування;
- редакційна політика;
- реклама.

У цій статті зосередимо увагу на найбільш потужних іномовниках ЄС, а саме: британському ВВС World News, німецькому Deutsche Welle та французькому France24.

### **Державна, але незалежна "Німецька хвиля"**

"Німецька хвиля" (Deutsche Welle) пропонує телевізійне мовлення англійською, німецькою, іспанською та арабською мовами, а також радіо (29 іноземних мов) та Інтернет-ресурс більш ніж 30-ма мовами світу, включаючи українську. Новини "Німецької хвилі", за даними офіційного сайту, доступні не лише у теле- та радіоформаті, але й у соціальних мережах та на мобільних пристроях, для чого створено спеціальні мобільні додатки. Час створення "Німецької хвилі" припадає на післявоєнні роки (1953 р.). Однак, майже півстоліття служба працювала як суспільний мовник. І лише у 1992 році "Німецька хвиля" виходить на міжнародний рівень. Таким чином,

іномовлення створюється на базі суспільного та входить до його складу, однак фінансується державою. У 2003 році парламент Німеччини ухвалив закон, яким створив триєдину медійну систему, об'єднавши радіо, телебачення та Інтернет-портал "Німецької хвилі".

Фінансується німецький мовник майже повністю за рахунок бюджету федерації. Розмір бюджету на рік визначається парламентом відповідно до так званого Плану Завдань і є незмінним протягом наступних чотирьох років. Для прикладу, за звітом за календарний 2010-й рік внесок парламенту становив 291 млн. євро, інші внески – лише 1,4 млн. Щоправда, у 2012 р. ця цифра була зменшена до 271 млн. євро у зв'язку із фінансовою кризою у Греції. [9, с.3]. (Для порівняння, річний бюджет українського іномовника – телеканалу УТР становить 26 млн. грн. [8].) При цьому, будучи залежною від держави фінансово, "Німецька хвиля" залишається абсолютно незалежним мовником за своїм контентом.

У своєму плануванні "Німецька хвиля" дотримується засад двовекторної стратегії, що включає в себе глобальний та регіональний підходи. Глобальний вектор стосується насамперед мовного питання та полягає в охопленні шести частин світу: Північної Америки, Латинської Америки, Європи, Азії, Середнього Сходу, Африки. Безумовною перевагою "Німецької хвилі" над іншими іномовниками є використання різних супутників. Наприклад, у кожному регіоні працює по два різних канали [9, с. 12], один з яких розрахований на англомовну аудиторію, інший транслюється мовою регіону. Північна Америка та Європа мають доступ до трьох каналів [9, с.13]. Варто зазначити, що спочатку "Німецька хвиля" використовувала єдиний канал, транслюючи контент різними мовами протягом доби, залежно від часових поясів, але такий спосіб виявився неефективним. Цієї помилки припускається й Україна.

Регіональний підхід полягає у диверсифікації онлайн-контенту для кожного регіону та більше ніж чотирима мовами. Тут варто зауважити таку суттєву особливість у державному регулюванні. А саме: на відміну від внутрішнього суспільного мовлення, каналу ARD, "Німецькій хвилі" дозволено не координувати свої он-лайн служби з телевізійними програмами.

У своїй роботі "Німецька хвиля" покладається повністю на інтереси глядача, для цього створено спеціальні форуми, на яких глядачі висловлюють свої враження та побажання.

Також діяльність "Німецької хвилі" регулюється спеціальним законом від 2003 року – Deutsche Welle Act [2]. Аналізуючи положення даного закону, можна виокремити наступні особливості. Так, у п. 1 зазначено, що Deutsche Welle має право на саморегулювання. Завданням служби є представлення Німеччини як розвинутої у європейських традиціях та демократичної конституційної країни, а також популяризація німецької мови (п. 4). У своїй роботі німецький іномовник послуговується так званим Планом завдань, затвердженим Бундестагом та урядом Федерації з урахуванням побажань та зауважень громадськості. Такий план складається на чотири роки і підлягає перегляду [2, с.8].

Базові принципи програм націлені на формуванні у глядача незалежної думки. Інформація не може бути подана лише з одного боку. Однак, потрібно пам'ятати, що "Німецька хвиля" впливає на формування відносин ФРН з іншими країнами (п.5). Задля обміну контентом DW може співпрацювати із каналом суспільного мовлення ARD.

Структуру DW складають генеральний директор, Адміністративна рада та Рада з питань мовлення. Остання, своєю чергою, складається із 17 членів, се-

ред яких по одному обрано від Бундестагу та Бундесрату та трое, які призначаються урядом [2, с.31]. Натомість Адміністративна рада складається із семи членів, трое з яких є представниками уряду, Бундесрату та Бундестагу, решта чотири – обираються Радою із питань мовлення. Генеральний директор обирається строком на шість років Радою з питань мовлення шляхом таємного голосування.

Спонсори не можуть впливати на редакційну політику служби, новинні та політичні програми не підлягають спонсоруванню, диктори чи ведучі програм про поточну політичну ситуацію не можуть брати участь у проектах на комерційному телебаченні.

#### **ВВС: інформувати, навчати, розважати**

Британська служба ВВС створювалась як суспільне телебачення і, по суті, залишається ним для британців. Однак, для Європи і решти світу ВВС давно стала джерелом інформації, що охоплює не лише внутрішні новини Великої Британії, а й новини інших регіонів світу.

Міжнародне радіо і телебачення ВВС функціонує завдяки структурі BBC Global News, що, своєю чергою, поділяється на чотири підсистеми: Всесвітня служба ВВС (BBC World Service), Міжнародний цілодобовий канал новин ВВС (BBC World News), BBC Monitoring – організація, що забезпечує моніторинг, BBC Media Action, або BBC World Service Trust – структурний підрозділ ВВС, запроваджений у 2007 році Королівською Хартією та виконує регуляторні функції [4, с.4]. Безпосередній регуляторний орган – Міністерство закордонних справ Великої Британії.

Всесвітня служба (BBC World Service) до 2014 року була дотаційною організацією і фінансово залежала від уряду Сполученого Королівства, проте минулого року уряд скасував дотації для служби. Так, за підсумками фінансового року 2010/11 фінансування з боку уряду становило 268 млн. фунтів стерлінгів, решта 4 млн. – надходження з інших джерел [4, с.7]. Ця сума, звісно, не включає Міжнародний канал новин (BBC World News), який був створений у 1991 році як канал іномовлення, однак із самого початку канал працює на комерційній основі та мовить лише англійською. Починаючи з 2014 року служба ВВС почала фінансуватися з абонентської плати.

У своїй діяльності служба послуговується урядовим документом "Громадська служба для всіх ВВС у цифрову добу" [1], так звану Білою книгою, від березня 2006 року, що підкреслює важливість використання інформаційних технологій, в тому числі і соціальних мереж. Редакція документа чинна до 31 грудня 2016 року. У ньому головню окреслено основні засади діяльності служби, зокрема, підтримка громадян та громадянського суспільства, популяризація освіти, стимулювання культурного розвитку і творчості, в тому числі і завдяки фільмам, врахування позиції британської нації, регіонів та громад, інформування Британії про світ та світу про Британію, створення так званої "цифрової Британії" [1]. Пізніше цей документ було представлено як Королівську Хартію, що гарантувала незалежність ВВС та виокремила обов'язки BBC Trust та Виконавчої ради. Предтечею до Білої книги є так звана Зелена книга – урядовий консультативний документ, що містить альтернативні пропозиції, які підлягають обговоренню й остаточно закріплюються у Білій книзі.

Як зазначає С. Масаюкі, цей документ створювався протягом двох років та охопив не лише урядові рекомендації, а й запити громадянського суспільства на роботу служби [4, с.2]. Так, останні викладені у другій частині документа, так званій Зеленій книзі. Зокрема, йдеться

про те, що контент BBC повинен відрізнятися від наповнення інших комерційних мовників.

У 2014 році служба BBC почала використовувати так звану чотирьох-екранну стратегію, покликану залучати глядачів через персональні комп'ютери, планшети, мобільні телефони та Інтернет-телебачення. Також, сьогодні BBC планує ще одну реформу, а саме – об'єднати внутрішні новини та іноземного мовника задля поліпшення роботи кореспондентів.

Щодо реклами, то вона можлива лише на комерційному каналі, Міжнародна служба BBC її не має, адже "міжнародна довіра до новин BBC заснована на незалежності від політичного та комерційного тиску" [4, с. 12].

До сьогодні тривають обговорення щодо вдосконалення роботи служби, в тому числі з огляду на зміни у системі фінансування BBC, також не останнє місце посідає питання управління. Відповідні зміни пропонують до нової Хартії у 2016 року, але це тема окремого дослідження.

#### **Державний холдинг іномовлення у Франції**

У Франції в межах одного медіа холдингу зовнішнього теле- радіомовлення AEF Médias Monde (створеного Ніколя Саркозі у 2008 році) функціонують 2 канали: TV5 MONDE та France 24, Міжнародне французьке радіо (Radio France internationale – RFI) [7]. За даними офіційного сайту, всі три служби мовлять французькою, а також чотирнадцятьма іншими мовами світу. Також до холдингу входить універсалістське радіо арабською мовою Monte Carlo Doualiya.

Канал ТВ5-Монд – цілодобовий і представлений на п'яти континентах. Як зазначає Н.А. Голядкін, його найвідданішими глядачами є викладачі французької мови в інших країнах [5, с. 11], оскільки зараз більшість надає перевагу англомовним каналам. Канал ретранслює цінності Франції та популяризує французьку мову.

Аналогом всесвітніх служб BBC, CNN у Франції є канал "Франс-24". Одна з основних його функцій – охоплення мовленням франкомовного населення Африки.

Власником холдингу є уряд Франції, а тому канали можуть розраховувати на фінансування з боку держави. На час створення річний бюджет становив більше 80 млн. євро.

#### **Державне іномовлення в Україні: друга спроба**

Про необхідність захисту своїх національних інтересів в інформаційному просторі в Україні почали говорити лише тоді, коли наслідки російської пропаганди стали непоправними.

На перший погляд, в Україні створено всі умови для успішного функціонування іномовлення, зокрема, наявні як і теле-, так і радіо- та Інтернет-платформи. На сьогодні працюють два державних телеканали, що позиціонують себе як іномовники. Однак, рівень конкурентоздатності обох залишається сумнівним.

Всесвітня служба "Українське телебачення і радіомовлення" (далі – УТР) розпочала свою роботу у 2003 році [12], а повноцінну 18-годинну трансляцію запустила у 2004 році. Однак, за більш ніж 10-річний термін існування телеканал УТР не спромігся знайти свою нішу серед європейських іномовників. Причин цьому декілька. По-перше, – брак фінансування. Варто зазначити, що УТР фінансується повністю за рахунок державного бюджету, заробітку на рекламі не має, хоча законодавчо передбачено і зовнішнє спонсорювання каналу. По-друге, – відтік професійних кадрів. По-третє, що стосується випусків новин та програм, мовлення здійснювалося переважно українською мовою. Відсоток мовлення російською та англійською мовами був незначний. Лише, починаючи з 2014 року, після зміни керівництва та внесення пропозицій з реформування іномовника УТР змінив сітку

мовлення, надавши перевагу російсько- та англомовному контенту. У жовтні того ж року УТР підписав меморандум про співпрацю з німецьким іномовником Deutsche Welle [8]. Згідно із цим документом, німецькі колеги допомагатимуть УТР у розробці сайту та ділитимуться контентом власного виробництва.

Телеканал УТР підпорядковується Державного комітету з питань телебачення та радіомовлення України [12]. На сьогодні питанням реформування державного іномовлення займається новостворене Міністерство інформаційної політики. Хоча у розвинутих демократичних країнах Європи питання іномовлення належать до компетенції Міністерства закордонних справ.

Нині УТР перебуває на стадії реформування під егідою Міністерства інформаційної політики. Задля поліпшення матеріально-технічної бази було здійснено злиття телеканалу із ТОВ "Банківське телебачення" (БТБ). Функцію українського Інтернет-іномовлення забезпечуватиме сайт "Укрінформ", що так само перейшов у підпорядкування Мінінформполітики. Завданням ресурсу є підготовка та поширення інформації як для внутрішнього, так і зовнішнього Інтернет-користувача. Так, новини на сайті доступні українською, російською, англійською, німецькою та іспанською мовами.

Також функцію іномовлення в Україні забезпечує супутниковий телеканал "Перший Юкреїн", створений у 2012 році. Програмне наповнення даного каналу фактично не відрізняється від сітки УТР. Ще у 2013 році Комітет з питань свободи слова та інформації висловлювався про недоцільність функціонування двох телевізійних майданчиків одного спрямування [7].

На законодавчому рівні 13 липня 2015 року до Верховної Ради України внесено законопроект №2334а "Про систему іномовлення України" [11]. Щоправда, згідно із законопроектом, внаслідок об'єднання ТОВ "Банківське телебачення" (канал був створений Національним банком України) та "Всесвітньої служби "Українське телебачення та радіомовлення" утворюється державне підприємство "Іномовна телерадіокомпанія України Ukraine Tomogow" (ІНТУ). Однак, на початку серпня ця назва була запатентована приватною компанією.

Важливо зазначити, що законопроект стосується лише телевізійного мовлення й не беру до уваги радіо та Інтернет-ресурси іномовлення. Крім того, у проекті Закону не вказано, якими саме мовами транслюватиметься канал: "програми ІНТУ виробляються українською, а також іншими мовами, залежно від доцільності та нагальності використання тієї чи іншої мови" [11]. Однак, вже відомо, що сьогодні керівництво каналу не вважає доцільним підтримувати повноцінне ефірне мовлення англійською, що, на нашу думку, може призвести до втрати англомовної аудиторії.

Метою реформування державного іномовлення автори законопроекту вбачають інформування іноземною аудиторією "про офіційну позицію держави Україна" [11]. Встановлення такої позиції як основної, на наш погляд, суперечить європейському законодавству. По-друге, дискусійним є положення про призначення генерального директора центральним органом виконавчої влади. Таким чином, можемо зробити висновок, що даний законопроект потребує значних доопрацювань.

#### **Висновки.**

1. На нашу думку, помилковою є орієнтація лише на діаспору та припинення мовлення англійською мовою. Таким чином, Україна може втратити чималу частку потенційних іноземних глядачів, зокрема туристів. Аналізуючи європейський досвід іномовлення, бачимо, що мовники ЄС збільшують свою аудиторію за рахунок збільшення кількості іноземних мов.

2. Доопрацювань та внесення змін потребує проект закону "Про систему іномовлення України", зокрема в положенні про призначення директора каналу іномовлення Кабінетом міністром України, а саме Міністерством інформаційної політики. На нашу думку, на цю посаду повинен бути оголошений відкритий конкурс. Також майбутній закон повинен стосуватися законодавчого регулювання системи іномовлення в цілому, тобто охоплювати і радіо, і телебачення, й Інтернет, а не лише розглядати положення про телевізійне іномовлення.

3. У перспективі, якщо український уряд дійсно багатиме вивести державне іномовлення на бодай європейський рівень (не кажучи вже про міжнародну арену), державних каналів іномовлення повинно бути щонайменше три: українською мовою – для охоплення української діаспори закордоном; російською – для боротьби із пропагандою Російської Федерації та задля охоплення мовленням тимчасово окупованих українських територій; англійською – для тих, хто не володіє українською та російською мовами. Тут варто звернути увагу на досвід "Німецької хвилі". Однак, це потребуватиме значних фінансових дотацій.

4. На нашу думку, ідея відповідати на російську пропаганду пропагандою власного виробництва є хибною, адже європейський глядач призвичаєний завжди отримувати перевірену інформацію, чути альтернативні позиції та робити власні висновки. Звісно, можна грати за правилами війни, але вони суперечать принципам чесної журналістики. І навряд чи таким чином Україна зможе створити потужне іномовлення та зайняти належне місце серед відомих європейських каналів, довіра до яких формувалася роками.

**Список використаних джерел**

1. A public service for all: the BBC in the digital age [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/272256/6763.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272256/6763.pdf). – Назва з екрану.

2. Deutsche Welle Act [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dw.com/popups/pdf/23377265/deutsche-welle-act-pdf.pdf>. – Назва з екрану.

3. Saito Masayuki International Broadcasters Confronted with Great Changes Their Strategies amid Streamlining. Part II: Deutsche Welle (Germany) [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.nhk.or.jp/bunken/english/reports/pdf/report\\_14030101-2.pdf](http://www.nhk.or.jp/bunken/english/reports/pdf/report_14030101-2.pdf). – Назва з екрану.

4. Saito Masayuki International Broadcasters Confronted with Great Changes. Their Strategies amid Streamlining Part I: The BBC (United Kingdom) [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.nhk.or.jp/bunken/english/reports/pdf/report\\_14030101.pdf](http://www.nhk.or.jp/bunken/english/reports/pdf/report_14030101.pdf). – Назва з екрану.

5. Голядкин Н. А. История отечественного и зарубежного телевидения: Учеб. пособие для студентов вузов / Н. А. Голядкин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2011. – 190 с. ISBN 978-5-7567-0607-9

6. Директива Європейського Парламенту та Ради Європи 2010/13/ЄС [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://medialaw.org.ua/library/dyrektyva-yevropejskogo-parlamentu-ta-rady-yevropy-2010-13-yes/>. – Назва з екрану.

7. Еволюція іномовлення в іноземних державах: досвід для України. Аналітична записка [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1493/>. – Назва з екрану.

8. Михаил Шматов: "Сотрудники УТР не стыдятся своей компании. Они стыдятся уровня заработных плат" [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/rinok/2015-06-04/107832>. – Назва з екрану.

9. Павленко Л. Г. Основні принципи інформаційної діяльності сучасного українського іномовлення [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2120>. – Назва з екрану.

10. Панарин И. Н. СМИ, пропаганда и информационные войны [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.litres.ru/static/trials/02/88/61/02886165.a4.pdf>. – Назва з екрану.

11. Проект Закону про систему іномовлення України 2334а від 13.07.2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55980](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55980). – Назва з екрану.

12. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року "Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України" від 06.12.2001 № 1193/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1193/2001>. – Назва з екрану.

13. Хто відповідає за голос України у світі [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://life.pravda.com.ua/society/2015/01/22/188159/view\\_print/](http://life.pravda.com.ua/society/2015/01/22/188159/view_print/). – Назва з екрану.

Надійшла до редколегії 07.10.15

A.B. Кострубицкая, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**ИНОВЕЩАНИЕ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:  
ОПЫТ СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕС ДЛЯ УКРАИНЫ**

*В статье анализируются законодательные основы деятельности государственного нововещания в странах-членах Европейского Союза. Особое внимание уделено рассмотрению всемирно известных нововещателей – "Всемирная служба BBC", "Немецкая волна" и "France 24", по таким критериям, как: нормативно-правовая база, редакционная политика, источники финансирования и реклама. Автором также проанализирован проект закона "О системе нововещания в Украине" и концепция реформирования государственного нововещания, предложенная Министерством информационной политики Украины. Выделены их сильные и слабые стороны. Охарактеризованы особенности государственной информационной политики Украины и современного нововещания, в частности, особенности деятельности теле-, радио- и Интернет-ресурсов, претендующих на вхождение в систему нововещания Украины. В выюодах предложены пути совершенствования государственной системы нововещания Украины, учитывая европейский опыт, даны рекомендации по осуществлению процесса реформирования и дальнейшего государственного регулирования деятельности нововещания в Украине.*

*Ключевые слова: государственное нововещание, государственное регулирование, Белая книга, Зеленая книга, "Немецкая волна", Международная служба BBC.*

A. Kostrubitska, PhD-student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**INTERNATIONAL BROADCASTING AS AN OBJECT OF GOVERNMENT REGULATION:  
EXPERIENCE OF THE EU MEMBER STATES FOR UKRAINE**

*The article includes analysis of key legal principles of international broadcasting in the member states of the European Union. Special attention was paid to international "World Service BBC", "Deutsche Welle" and "France 24", according to such criteria: legal framework, editorial policy, funding and advertising. The author also analyzed the draft law "On international broadcasting system in Ukraine" and the concept of international broadcasting reform proposed by the Ministry of Information Policy of Ukraine. The author analyzes the peculiarities of the state information policy of Ukraine and the international broadcasting, including the features of TV, radio and Internet resources, applying for entry to Ukraine international broadcasting system. The author suggests ways of improving the state system of Ukrainian international broadcasting according to the European experience, given the recommendations for the reform process and further government regulation of international broadcasting in Ukraine.*

*Keywords: international broadcasting, government regulation, White Paper, Green Paper, Deutsche Welle, International Service BBC.*

УДК 35

О.А. Линдюк, канд. наук з держ. упр., докторант  
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

## ВПЛИВ ІСТОРИЧНОГО ДОСВІДУ МОДЕРНІЗАЦІЇ НА СУЧАСНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*У статті систематизовано історичні форми модернізації, характерні для державної служби, виявлено їх відмінності. Досліджено вплив історичного досвіду модернізації на сучасний розвиток державної служби України. Доведено, що універсальна, лінійно-поступальна модель модернізації державної служби не спроможна логічно відобразити реальний рух від традиційності до сучасності. Обґрунтовано, що найбільш ефективною є схема хвилеподібного і циклічного еволюційного процесу модернізації державної служби України, яка представлена "хвилями" реформ і контрреформ. Доповнено систематизацію циклів розвитку державної служби.*

**Ключові слова:** модернізація, державна служба, модернізація державної служби, теорії модернізації, національна модель модернізації.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Українське перехідне суспільство безперервно оновлюється і, відповідно, постійно змінюється державна служба та її складові підсистеми. Державна служба належить до складних відкритих динамічних систем, в яких відбуваються різноманітні зміни, розвиток, виникнення нових і відмирання старих складових і зв'язків між ними. Характер змін у них суттєво впливає на розвиток суспільства та державної служби. Феномен "модернізація" недостатньо вивчений з точки зору змін, які відбуваються в державній службі. Дослідження в цьому напрямку сприятимуть не лише вдосконаленню емпіричних процесів, через зміни яких відбуваються процеси модернізації, а й краще визначать причинно-наслідкові зв'язки, які впливають на зміни в системі. Важливим для розуміння сутності модернізації державної служби є звернення до теорії модернізації. Систематизація сутності теорії модернізації, її еволюції, історичних форм модернізації державної служби дозволить не допустити виникнення окремих проблем державної служби шляхом створення теоретичного підґрунтя для пояснення процесів, які відбуваються в системі: відхилення, нелінійні процеси, ривки в розвитку, періоди стагнації. Проведення в Україні різного роду реформ актуалізує питання обґрунтування модернізації державної служби на основі врахування її еволюції та історичного досвіду модернізації.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблематику модернізації державної служби досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені. Зокрема, Р.Войтович у монографії [2] та низці статей здійснила концептуальний аналіз модернізації державного управління, розкрила методологічний зміст модернізаційних процесів, С.Серьогін [10] дослідив теоретичні засади поєднання управлінських традицій та інновацій як складових модернізації державної служби в умовах сьогодення. У сучасній управлінській науці активно впроваджуються підходи російських вчених [2; 4; 5; 6; 9] до досліджень різних видів еволюційного процесу модернізації, сутності модернізаційних процесів. Проте у згаданих працях не приділялося належної уваги питанням впливу історичного досвіду модернізації на сучасний розвиток державної служби України, ефективності хвилеподібного і циклічного еволюційного процесу модернізації державної служби України, яка представлена "хвилями" реформ та контрреформ. З урахуванням цього, актуальним є дослідження впливу історичного досвіду модернізації на сучасний розвиток державної служби з огляду на виклики сьогодення.

**Формулювання цілей (мети) дослідження.** Мета статті – аналіз впливу історичного досвіду модернізації на сучасний розвиток державної служби України.

Досягнення мети зумовлює необхідність вирішення низки відповідних завдань, а саме: систематизувати історичні етапи, стадії та цикли модернізації, характерні для державної служби; виявити їх відмінності; дослідити просторово-часову динаміку системи державної служби; довести ефективність хвилеподібного і циклічного еволюційного процесу модернізації державної служби України, яка представлена "хвилями" реформ і контрреформ; доповнити систематизацію циклів розвитку державної служби.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** В умовах сьогодення теорія модернізації виступає інструментом пізнання та пояснення сучасних шляхів розвитку державної служби, враховуючи нагромаджений досвід передових країн світу. Така теорія є універсальною та гармонійно поєднується з історичними традиціями та іншими суспільними цінностями. З урахуванням зазначеного можна стверджувати, що наразі відбувається "перехід від стихійно-свідомих процесів модернізації державної служби, де свідомий елемент знаходиться на другому місці, до свідомих стратегій її модернізації, коли практичні дії здійснюються на основі теорії" [7].

Модернізація є певним політичним проектом, а не продуктом попереднього "природного" розвитку. В умовах сьогодення модернізованої державної служби характерна наявність: сучасних ознак в окремих складових; традиційні, домодернізаційні характеристики в інших сферах; імітація сучасної західної дійсності. Проекти, що подаються як технократичні, політично нейтральні, насправді не є такими. Політичні сили, які їх люблять, не завжди акцентують увагу на ідеологічних і політичних засадах перетворень. При визначенні цілей таких проектів ключове значення набувають уявлення про причини нерозвиненості, які формуються в ході ідейної підготовки модернізаційного проекту [2].

Концепція модернізації протиставляє сучасність традиції, традиційному суспільству. Багато варіантів цієї концепції намагаються таке протиставлення пом'якшити, проте воно для теорій модернізації є базовим, вихідним [1]. Раніше превалювала тенденція трактувати модернізацію як структурні чи інституційні зміни, при цьому не враховуючи ціннісні і культурні аспекти.

Домінуючою рисою сучасних суспільств є не подібність, а відмінність, тому модернізація не може розглядатися як єдина і кінцева стадія еволюції суспільства [11]. Вченими визнається, що існують різні варіанти модернізації як розгалуженого, варіативного процесу. Національні традиції впливають на характер і зміст модернізаційного процесу державної служби та виступають його стабілізуючими чинниками.

Теоретики модернізації виокремлюють низку етапів її розвитку. Різні етапи розробки і здійснення теорій модернізації – ліберальні, консервативні, соціалістичні тощо – характерні для різних дослідників. Еволюція

теорії модернізації пройшла певні умовні етапи свого розвитку, набуваючи нових ознак і тенденцій.

У перший період (XIX ст.) було закладено теоретико-методологічні основи зародження теорії модернізації (Е.Дюркгейм, М.Вебер). Період з середини 50-х до середини 60-х рр. пов'язаний зі становленням теорії модернізації в дослідженнях Е.Хагена, Т.Парсонса, Н.Смелзера, Ш.Ейзенштадта та ін. Модернізація ними визначалася як процес витіснення традиції сучасністю чи висхідного розвитку від традиційності до сучасності. Критика ранніх підходів до модернізації була спрямована проти дихотомії "традиція – сучасність", в т.ч. на виявлення неісторичності і західноцентричності цієї моделі. Проте модернізаційні процеси в Японії довели, що модернізація може здійснюватися в межах національної традиції та не повинна супроводжуватися її радикальним руйнуванням. В цій країні такі процеси не впливали на систему людських відносин та структуру побутових звичаїв.

У працях Ф.Риггса, М.Зингера, Д.Левина, К.Грица визначено, що традиційні інститути під впливом сил сучасності реорганізуються та ефективно адаптуються до умов, що змінюються; вони виявляють значні адаптивні здібності, породжуючи специфічні національні форми модернізації. Успішність модернізації в незахідних суспільствах безпосередньо пов'язана з їх здатністю знайти у своїй традиції цінності і виявити аналогічні західним, умінням поєднувати модернізацію з власною традицією.

У 60–70-х рр. існувала точка зору, що спроби модернізувати суспільство не завжди призводять до очікуваних результатів; також наголошувалося на помилковості прямого протиставлення традиції і сучасності. На думку С.Хантінгтона, модернізація може підсилювати традицію [11].

Із вищезазначеного випливає, що модернізація вітчизняної державної служби має відбуватися за національною моделлю із частковим витісненням традиції сучасністю, зберігаючи при цьому національну систему людських відносин та структуру звичаїв.

Аналізуючи стадії модернізації державної служби, слід зазначити, що вчені ставлять під сумнів їх строгу послідовність. Не лише передові країни можуть швидко модернізувати державну службу, використовуючи революційні засоби, а також досвід і технологію, які вони заповічують у своїх попередників. Слушною є думка В.Гавела: "Сьогодні все можливо, і ніщо не визначено". Таку оцінку часто підтверджують реалії, а принцип децентралізованої диверсифікації має свої особливості: сьогодні державну службу більше, ніж раніше, характеризує хаос, ніж стабільність, несподівані лінії розривів, ніж законна доцільність змін. Різкіше проявилися імовірні та синергетичні стани, що допускають взаємодію багатьох факторів, які погано передбачувані, оскільки рух системи в таких умовах приймає складну траєкторію, що включає безліч поворотів, повернень, рецесій. Суспільство стає більш чутливим до різних флуктуацій [6, с. 16].

Тому використання синергетичної моделі зміни світу як до історії в цілому, так і до суспільних систем і структур, слід застосувати і до державної служби. Це значно розширить проблемне поле управлінського знання з питань розвитку державної служби. Погляд вчених на історію і державну службу як на відкриті, здатні до самоорганізації системи, дозволили виявити нові напрями дослідження – за допомогою аналізу дії механізму зміни хаосу і порядку, смуту і стабільності, діалектики випадковості і стабільності. Це дозволяє дослідити різні сторони і стадії еволюційного процесу державної служби в їх зв'язку з інваріантними загальними законами, з урахуванням альтернативних сценаріїв модернізації.

Останнє внесло зміни до розуміння самої історичної закономірності, зв'язавши з нею не єдиний шлях історичного розвитку, а єдині "принципи ходіння" різними "історичними маршрутами". В результаті зростаюча альтернативність історії модернізації постала її найважливішим законом [6, с. 20].

Таке бачення історичного процесу та еволюції державної служби, прогнозування можливих станів системи, моделювання реальності стало не тільки багатоаспектним, але відкритим і незавершеним, а ідеальні моделі, що фіксують вектор модернізації державної служби, досить умовними в аспекті здатності людини ініціювати бажані сценарії узгодження із самоорганізацією системи.

Можна виділити три типи концепцій еволюції модернізації державної служби: однолінійні, що передбачають наявність універсальних стадій послідовного розвитку системи; універсальні, пов'язані з виявленням глобальних змін, що носять форму розвитку; багатолінійні, що допускають альтернативу рівноцінних шляхів модернізації і не орієнтовані на встановлення загальних законів еволюції.

Важливе значення для розуміння механізмів і закономірностей розвитку державної служби, в т.ч. її модернізації, має дослідження просторово-часової динаміки системи, детально дослідженої В.Пантіним [9]. Незважаючи на поширеність уявлень про лінійний розвиток систем, зокрема, про їх однонаправлений (однолінійний) поступальний рух, в сучасній науці присутні інші підходи. Серед них особливе місце займають циклічні і хвильові моделі, які здатні описувати різні типи і режими зміни систем – еволюційний, інволюційний, круговий, коливальний, стрибкоподібний та ін. Такий підхід до аналізу розвитку державної служби ще недостатньо розроблений, передусім в частині методології та теоретичного обґрунтування. І критики, і прихильники циклічно-хвильових моделей часто трактують їх досить спрощено, вважаючи, що вони базуються на повторенні одних і тих самих, жорстко детермінованих циклів або хвиль, походження яких залишається незрозумілим.

Державна служба включає в себе процеси досягнення цілей та відповідної мобілізації ресурсів – від матеріальних до ідеальних, включаючи владні, символічні та інтелектуальні; саме ці процеси і визначають специфіку системи. Ціледосягнення, будучи за своєю суттю дискретним і повторюваним, залежить від ресурсного забезпечення, яке в ході розвитку системи державної служби може змінюватися в бік зменшення, чи зростання, і при цьому пов'язане з витратанням накопичених ресурсів. При успішній реалізації поставлених цілей ресурсна база системи державної служби зростає, а новий рівень освоєних ресурсів стимулює постановку нових завдань. У міру того, як в межах такої системи структуруються і упорядковуються процеси ціледосягнення, а також релевантні їм інститути, подібні коливальні зміни стають регулярними. В силу дискретності та ієрархічності зазначених процесів виникають домінуючі ритми, задані головними для системи цілями. Але здійснення значущої, життєво важливої для системи державної служби мети (наприклад, проведення реформ, спрямованих на зміну державних інститутів) завжди пов'язане з витратою значних ресурсів і тому формує не окреме коливання, а цілу їх серію. Поширення таких коливань (збурень, пов'язаних зі зміною ресурсної бази) породжує хвилю змін в системі державної служби. Таким чином, доцільно говорити про ресурсну модель формування коливань, циклів і хвиль розвитку державної служби.

Взаємопов'язані коливання ресурсної бази і стану системи державної служби можуть призводити або до

утворення простих і коротких циклів відтворення цієї системи, або до формування більш складних еволюційних циклів, в ході яких відбувається її якісна зміна, розвиток. При цьому важливо мати на увазі, що результуюча взаємодія щодо простих "циклів першого роду" часто веде до формування більш складних "циклів другого роду". У результаті повторюваного чергування двох або декількох фаз, для кожної з яких характерний свій особливий режим використання ресурсів і свої домінуючі форми ціледосягнення, система державної служби якісно змінюється, проходячи один еволюційний цикл за іншим [9, с. 20].

Однак цей процес не є ні лінійним, ні поступальним: він включає як фазу екстенсивного розвитку, коли в умовах розширення ресурсної бази та переходу до більш ефективних систем мобілізації ресурсів демократичні інститути виникають і функціонують в системі державної служби, так і фазу якісного перетворення. Прикладом таких еволюційних циклів є хвилі вітчизняної модернізації державної служби, здійснюваної через реформи і контрреформи. Ми погоджуємося з В. Пантіним [9, с. 21], що контрреформи – це не "реформи зі знаком мінус", а певний спосіб вирішення протиріч, що виникли у фазі реформ системи. Якщо у фазі ліберальних реформ складаються нові, більш складні інститути державної служби, то у фазі контрреформ такі інститути піддаються перетворенню для адаптації до них суспільства і держави. В результаті система державної служби при всіх характерних для неї протиріччях, потрясіннях і втратах все ж еволюціонує, пристосовуючись до мінливих умов. Ця обставина не гарантує країні благополуччя в майбутньому. Але заперечувати якісні зміни і розвиток вітчизняної державної служби неправильно.

Хвилеподібність і циклічність розвитку державної служби – не випадковість, не відхилення від "норми", а закономірний результат життєдіяльності системи, досягнення суб'єктами своїх цілей і відповідей системи на виникаючі виклики і протиріччя. Хвильова складова розвитку державної служби, взаємодіючи з його поступальною складовою, породжує результуючий складний рух системи. Причому хвильова складова може бути виражена сильніше чи слабкіше – залежно від масштабів і характеру відтворення ресурсної бази цієї системи, а також від способу функціонування інститутів державної служби, що впливають на ефективність цілепокладання. Так, в системі, що має високоефективну і високодиференційовану систему мобілізації ресурсів, хвилі розвитку, як правило, виражені слабше, ніж в системі, де вона малоефективна і слабо диференційована [9, с. 21].

Модернізація є сукупністю важливих процесів якісного перетворення державної служби, в результаті якої ця система підвищує свої адаптаційні можливості та переходить на новий етап розвитку. Очевидно, що подібне якісне перетворення, що має тривалий і складний характер, не може бути адекватно теоретично описане виключно категоріями лінійно-поступального розвитку. Аналіз нелінійної, часто зигзагоподібної траєкторії освоєння сучасних форм модернізації (яка охоплює і модернізаційні відкати, і повороти до антимодернізації), притаманна критичному періоду модернізації державної служби, призводить до необхідності теоретичного розгляду поряд з поступальною складовою розвитку і циклічно-хвильовими компонентами модернізаційних змін державної служби. Облік хвилеподібності та циклічності в теоретичних моделях таких переходів має важливе значення для розуміння як механізмів змін, так і обмежень на шляху переходу системи державної служби від традиційного до сучасного стану. Характер і траєкторія модернізаційного переходу, виразність і особливості

конкретних проявів хвиль освоєння сучасності визначаються, насамперед, типом і вихідним станом системи, яка зазнає модернізації [5].

Соціальні потрясіння у розвитку українського суспільства (1917 р., 30-і рр., 60-і та початок 90-х рр.) призвели і до докорінних змін і в державній службі, що підтверджує періодичність виникнення станів та циклічність розвитку систем. За визначенням О. Богданова, "криза є порушенням рівноваги й у той же час процесом переходу до деякої нової рівноваги". Результатом цих криз було зниження ефективності роботи державних органів влади через невиправдані зміни в їхній інституційній структурі та кадровому складі. Проте після виходу з кризи державна служба опинялася на якісно новому рівні свого розвитку [8, с. 8].

В. Олуйко, розглядаючи цикли розвитку державної служби, виділяє такі періоди в станах її стабільності і нестабільності: стійка рівновага ("застійні роки" 1964-1982 рр.); динамічна рівновага (1982-1985 рр.); гранична рівновага (1985-1990 рр.); поріг стійкості (1991 р.); стан нерівноваги (1991-1993 рр.); кризові процеси (1993-2000 рр.); початок процесу стабілізації (приблизно 2000 р.); процес порушення "інституційної пам'яті" [8, с. 9].

З урахуванням вищевикладеного, нами доповнено систематизацію циклів розвитку державної служби такими циклами, як: поріг стійкості (2004-2008), стан нерівноваги (2008-2011), кризові процеси (2011-2014), початок процесу стабілізації (2014 по теперішній час), що підтверджує повторюваність хвиль та циклів модернізації. Також вищезазначене свідчить, що найбільш ефективною є схема "хвилеподібного" еволюційного процесу модернізації державної служби України, яка представлена "хвилями" реформ і контрреформ.

Таким чином простежується тенденція руху державної служби від відкритості в кризові періоди до відносної закритості (із властивим ростом ентропії) у періоди деякої стабілізації українського суспільства [8, с. 9].

Внесення в дослідження стабільності ідеї нелінійності і нестабільності сприятиме визначенню багатоваріантності шляхів модернізації державної служби, наявності можливих альтернатив вибору.

Модернізація державної служби як цивілізаційний процес – нерівномірна, але як цілісний системний варіант її всебічного розвитку, обраний добровільно, повинна враховувати специфічний характер, особливості, традиції, можливість і готовність системи, що модернізується, до перетворень. Модернізація є об'єктивним природно-історичним процесом, що підвищує рівень структурної організації системи державної служби шляхом накопичення позитивних соціальних змін на основі асиміляції досягнень державної служби більш розвинених країн; осучаснення системи, що наближає до найбільш ефективно встановленої моделі державної служби. Модернізація – складний процес, що вимагає значних інвестицій, а тому виявляється для суспільства фінансовим тягарем. Крім того, модернізація змінює спосіб життя населення, ставить їх у чужі "рамки" і незвичні умови. Проте без адекватно розвинених соціальних передумов вона може призвести до модернізаційної утопії, яка може спричинити появу низки негативних факторів. Для недопущення такої ситуації необхідні: справді реформаційна діяльність влади та постійне конструктивне та системне зусилля зацікавлених у створенні відкритої державної служби. Для досягнення позитивних результатів не варто лише копіювати домінуючі моделі модернізації, ігноруючи особливості культури та психології власного народу. Успіх модернізації досягається поєднаннями цих двох начал і, отже, обирати необхідно ту стратегію модернізації державної



служби, яка включає прийнятне співвідношення культур. Слушно зазначає Р.Войтович, що "некоректним є твердження, що модернізація є однією з форм наслідування західних стандартів суспільного життя, які безпосередньо можна адаптувати до загальнонаціональних традицій. Різні цивілізації мають рівнозначну цінність, історичну унікальність та самобутність, які в процесі своєї життєдіяльності доцільно зберігати та примножувати, відповідно до цього неприпустимим є видавати свої порядки за еталон і намагатись їх поширювати" [2, с. 464].

Історія розвитку державної служби свідчить, що практично всі держави успішно модернізували її, створивши необхідні умови для розвитку її демократизації, відкритості, професійності, компетентності. І саме рух у напрямі прогресивної модернізації державної служби сприяє модернізації суспільства. Нова прогресивна модернізаційна мобілізація можлива навколо певної спільної національної ідеї, "великого проекту" чи навколо національного лідера, який своїм авторитетом здатний забезпечити ріст довіри до модернізованої державної служби.

Україні необхідна власна концепція модернізації, яка б відображала базові цілі і цінності суспільства та володіла ресурсом для їх послідовного впровадження в умовах політичного протистояння, управлінської, соціальної та економічної криз. Необхідною умовою реалізації нової стратегії модернізації є наявність цілей та суб'єкта модернізації, що спроектує процес розвитку країни.

Важливу роль у контексті здійснення модернізації державної служби відіграє держава, основна функція якої зводиться до вибору адекватної стратегії модернізації і формування нової парадигми її функціонування. Роль держави також зводиться до політичної організації модернізаційного процесу конкретно в здійсненні трансформацій, які забезпечують якісно новий рівень розвитку державної служби. Тобто доцільно створити конкретний державний інститут, який би забезпечував ефективне здійснення процесу модернізації.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проблеми й теоретичні напрацювання щодо осмислення модернізації державної служби висвітлено крізь призму реального досвіду змін, що тривають в Україні. Модернізація є певним політичним проектом, а не продуктом попереднього природного розвитку. Нами доповнено систематизацію циклів розвитку державної служби, яка підтверджує ефективність схеми хвилеподібного і циклічного еволюційного процесу модернізації державної служби України, яка представлена "хвилями" реформ і контрреформ на відміну від універсальної, лінійно-поступальної моделі модернізації державної служби, що не спроможна логічно відобразити реальний рух від традиційності до сучасності.

Зміни, перетворення, динамізм в системі державної служби характеризують сучасність і відрізняють її від

традиційної системи, націленої на стабільність, стійкість. Орієнтація на зміни і здатність проводити відносно ефективну державну політику сприятимуть втіленню в життя модернізаційних процесів державної служби і суспільства в цілому. Успіх модернізації вітчизняної державної служби залежить не від інтенсивності реформ або запозичень, які адаптуються на традиційний ґрунт, а від формування структурованого синтезу змісту, цінностей, норм та інститутів, в яких можлива конструктивна взаємодія традиційних і сучасних, ендогенних і запозичених цінностей.

Дослідження еволюції, історичного досвіду, хвилеподібної і циклічної динаміки розвитку державної служби України, інституційних, соціокультурних та інших характеристик суспільних і державних відносин дозволять теоретично обґрунтувати основні напрями і необхідність реалізації прогресивної національної моделі модернізації державної служби в контексті переходу до сталого розвитку і забезпечення безпеки життєдіяльності та поступального розвитку українського суспільства.

**Список використаних джерел**

1. Алферов А. А. История в свете философии / А. А. Алферов. – Ростов-на-Дону, 2003. – 368 с.
2. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : Монографія / За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
3. Дискін І. Кризис... И все же модернизация! [Электронный ресурс] / И. Дискін. – М. : Издательство "Европа", 2009. – 264 с. – Режим доступа : <https://books.google.com.ua/books?id=ZPSfqCVRlnYc&pg=PA32&lpg=PA32&dq=D1%96%D1%8F&f=false>
4. Кравченко И. И. Модернизация мира и сегодняшней России. Выход из кризиса / И. И. Кравченко // Вопр. филос. – 2002. – № 9. – С. 3–21.
5. Матвеев Ю. И. Модернизация: теория и современность [Электронный ресурс] / Ю. И. Матвеев. – Режим доступа : <file:///C:/Documents%20and%20Settings/UserXP/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/modernizatsiya-teoriya-i-sovremennost.pdf>
6. Меняющаяся социальность : новые формы модернизации и прогресса [Текст] / Рос. акад. наук, Ин-т философии ; отв. ред. В. Г. Федотова. – М. : ИФРАН, 2010. – 274 с.
7. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? [Електронний ресурс] / М. Михальченко. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/1/5.pdf>
8. Олуйко В. М. Стабільність як необхідна умова якісного розвитку кадрових процесів у державному управлінні України / В. М. Олуйко // Університетські наукові записки, 2007, № 3 (23). – С. 6–13. <http://www.univer.km.ua/visnyk/1351.pdf>
9. Пантин В. И. Возможности циклически-волнового подхода к анализу политического развития / В. И. Пантин // ПОЛИС. Политические исследования, № 4, 2002. – С. 18–59.
10. Серьогін С. Традиції та інновації як складові модернізації державної служби України [Електронний ресурс] / С. Серьогін, І. Хожило, О. Антонова. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/1/05.pdf>
11. Durkheim E. Selected Writings / E. Durkheim // Ed. A. Giddens. Cambridge: Cambridge University Press, 1972. – P. 422.
12. Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. / S. P. Huntington // N. Y., 1996. – P. 75.

Надійшла до редколегії 12.10.15

Е. А. Лындюк, канд. гос. наук, доц., докторант  
 Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

**ВЛИЯНИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА МОДЕРНИЗАЦИИ  
 НА СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ**

*В статье систематизированы исторические формы модернизации, характерные для государственной службы, выявлены их различия. Исследовано влияние исторического опыта модернизации на современное развитие государственной службы Украины. Доказано, что универсальная, линейно-поступательная модель модернизации государственной службы не в состоянии логически отразить реальное движение от традиционности к современности. Обосновано, что наиболее эффективной является схема волнообразного и циклического эволюционного процесса модернизации государственной службы Украины, которая представлена "волнами" реформ и контрреформ. Дополнено систематизацию циклов развития государственной службы.*

*Ключевые слова: модернизация, государственная служба, модернизация государственной службы, теория модернизации, типы модернизации, национальная модель модернизации.*

O. Lyndyuk, candidate of state governance sciences, Post Doc  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### THE IMPACT OF MODERNIZATION HISTORICAL EXPERIENCE ON THE MODERN DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE

*The historical forms of modernization typical for civil service are systemized, their differences are revealed in the paper. The influence of the historical experience of the modernization on the modern development of the civil service of Ukraine is investigated. It is proved that the universal linear progressive model of modernization of civil service is unable to logically reflect actual movement from traditionality to modernity. It is proved that the most effective scheme is wave-like and cyclic evolutionary process of modernization of the civil service of Ukraine, represented by "waves" of reform and counter-reform. Systematization of civil service development cycles is updated.*

*Keywords: modernization, civil service, civil service modernization, modernization theories, a national model of modernization.*

УДК 35.354

Yu. Lykhach, First Deputy Director  
Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union, Kyiv, Ukraine

### CREATION AND IMPLEMENTATION OF SOFTWARE PROCESS AUTOMATION OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN GOVERNMENT

*The article analyzes the methodological and practical aspects of the implementation experience of modern information technology human resources activities of public authorities.*

*Keywords: information society, information and communication technology, public administration, public authorities, public personnel policy, human resources management.*

#### **The problem standing**

Development of the information society, which is a defining trend of our time, leading to systemic transformation in the system of public administration. These changes are associated not only with the necessity of state participation in the creation of basic political, economic, social, technical, technological preconditions for the emergence of e-democracy, sustainable development of e-government.

Thus the system of government must be prepared to develop and implement the latest competitive information and communication technologies in all spheres of public life, particularly in public administration.

The introduction of information technology in activities of public authorities is one of the mechanisms entire modernization of public administration, which covers both the provision of quality services for citizens and businesses and setting up of new communication links between the government and civil society and re-engineering of the entire civil service.

In the context of building an information society, public administration reform and civil service key importance on the creation and implementation of software process automation of human resource management in government.

#### **Analysis of recent research and publications**

Theoretical and methodological foundations of the information society and electronic democracy have been analyzed in a number of foreign scientists: D. Bell, M. Bonham, L. Grossman, D. Seifert, M. Castells, S. Clift, J. Masoudi, P. Norris, E. Tofler, C. Hill and others.

Different approaches to information and analytical support of the public authorities and the introduction of e-government in public administration investigated some Ukrainian researchers: A. Baranov, A. Golobutsky, M. Demkova, A. Dyehtyar, D. Dubov, S. Oak, A. Emelianenko, and Ibragimov, P. Klimushyn, I. Klimenko, I. Koliushko, N. Korytnikova, IA Kryukov, K. Lynov, Mashkarov Yu, L. Ruiz Mendisabal, Orlov, V. Parkhomenko, G. Pocheptsov, S. Chukut, A. Shevchuk.

Issues relating to the automation of HR work devoted AJ Kybanov, VP Pugachev, R. Murray, G. Schmidt.

Despite the fact that the issue of automating HR management is an important component of general personnel policy, it requires further systematic study. This is because this phenomenon is rather complex and poorly investigated domestic scientists.

The aim of the research is to examine the methodological and practical aspects of the implementation experience of modern information technology human resources management, and assessment of their capabilities in the activities of government in Ukraine.

#### **The main material**

The first examples of modern HR-systems appeared in the 80s of last century. Even then large enterprises used their own programs that help automate routine processes personnel records to which personnel officers spend up to 60% of the time.

Since then, the situation has changed: the major way of technology were not only automation but also personnel management. With new hardware and tools programs were modified and expanded their functionality. And if at the initial stage of the HR-systems discussed only local program management personnel, then later, when the first systems of resource management (ERP-systems), HR modules are seamlessly integrated into them. However, some of the most successful development continued its spread and autonomously, without losing the possibility to integrate with ERP-systems [7].

Modern computerized personnel management system fully provide the necessary information both management and staff personnel services and significantly reduce the time spent on preparation and decision making. In particular HR managers through such systems are exempt from routine operations. Automated collection and processing personnel information also allows you to effectively move the selection and staff. In addition, automated payroll based on information about the staffing, vacation, sick leave, travel, incentives and penalties allows employees accounting accurately and efficiently calculate payroll, generate accounting reports attribute costs to the cost. This is not an exhaustive list of possibilities of new automated systems management staff.

During the synthesis of the literature concerning the operation of the automated features of HR [8] defined their main groups:

- multi-expert systems that allow for career guidance, selection, certification of enterprise employees;
- expert systems for group analysis staff aimed at identifying trends of units and the company as a whole and payroll programs;

- comprehensive personnel management system, allowing to form staffing, save full information about employees, reflect movement of personnel within the enterprise and calculate wages.

Among the most famous foreign developers of automated HR software release SAP, Oracle, ADP, Halogen, Saba [9,10,11].

In almost all countries of the European Union and North America are centralized information systems personnel management in the public service, with the following properties:

- electronic files of civil servants are stored in a single centralized database;
- systems with powerful analytical device that provides effective support personnel decisions and selection of personnel;
- rich tool that covers all processes related to personnel management in the public service;
- online access to personnel services software;
- clearly defined the competence of each system user access to a single electronic database of civil servants;
- legal definition of the list of personal data to be entered into the electronic files of civil servants;
- adequate level of security tamper protection provided data 256 bit SSL encryption system;
- personal electronic case only during the term of the person in the public service regardless of changes in position or office. It lets you create personal profiles of competence that take into account the comprehensive education experience (including participation in individual projects), the results of assessments and appraisals.

Implementation of information technology staffing services activities of public authorities in Ukraine started from the middle of the 1990s.

According to the program staffing and public service programs for managers of public institutions and organizations, approved by the Decree of the President of Ukraine of 10.11.1995 № 1035/95 provides a single installation procedure of accounting for government employees and the development and introduction of new model of personal employee cards with the possibility comp cybernetic processing [2].

In addition the Cabinet of Ministers of Ukraine of 21 August 1997 p. № 918 approved Program development and implementation of a unified state computer system "Kadry" [4].

The main objectives of the system "Kadry" were:

- improvement of records relating to civil servants;
- improving the collection of information on the state of public service staffing;
- introduction of information and analytical tools at all levels of public service;
- enhance training employees on the basis of distance learning;
- implementation of control and analytical procedures for providing service.

During 1998-1999, the system "Card" operated in Main Department of Civil Service of Ukraine ("Card" version 5.0), and in 2000, the system "Card" replenished features that provide the possibility of introducing other public bodies. These functions provided search tools, reports, standard documents, personnel arrangements and facilities management staff list – the local version of the system "Card" – "Card" version 5.3. The transition from software license database server to the database server local version was made based on the possibility of free use of the database server that provided the company Gupta – Gupta SOLO SQL Server.

Since 2001, the local version began to spread among public authorities.

Now to automate tasks on account of civil servants staffing executive authorities used a system of "kadry" as a network solution in the central executive and the system of "card" as a local solution.

However, in recent years in personnel services of public authorities significantly increased the amount of personnel information, and therefore flow management personnel documents and the total amount of personnel office.

At the same time, available in Ukraine of information and communications security management personnel in the public service does not fully meet the essential task of modernizing the civil service and is characterized by the following features:

- at the state level there is no uniform requirements for maintaining electronic records of civil servants, as part of the government does not use in any work of automated systems and other systems using its own design;
- software platforms and interfaces of the system "Card" obsolete functionalities do not meet current task of modernization of public service;
- no function to ensure the protection of personal data in accordance with the Law of Ukraine "On Personal Data Protection" on June 1, 2010 № 2297-VI, "On protection of information in telecommunication systems" on July 5, 1994 № 80 / 94- BP;
- due to lack of secure communication channels transmission of information between databases carried by post or in person with human resources;
- electronic personnel records actually duplicates paper procedures;
- insufficient use of public authorities providing information and communication management personnel in the civil service in Ukraine.

It should be noted that the introduction of "Kadry" and "Card" significantly increased the quality of record keeping public officials in the executive branch. However, given the rapid development of information technology and priorities of civil service reform has become the task of modernizing the relevance of this approach as the technical and methodological levels.

Civil service reform, which started under the presidential program "Reform Strategy – 2020" [3] Program of actions of the Government of Ukraine [1] and the Contract for Ukraine with the state-building involves building a modern, democratic, professional, result-oriented, ethical, politically neutral and sustainable public service institutions, integrated into a single state governance mechanism that meets international requirements and standards of the European Union.

Among the mechanisms for implementing civil service reform should be made:

- transparent competition for public service;
- total separation of political and administrative positions;
- competency approach to human resource management in public administration;
- new approaches to the evaluation of performance and training;
- clear definition of civil servants;
- significant increase of remuneration by optimizing the pay system, eliminating inter-regional disparities;
- exclusion corruption mechanisms in the appointment of public service and for military service;
- improving the governance of the public service, strengthening the role of National Agency of Ukraine of Civil Service activities of the Commission on Senior Civil

Service, the role of public service managers – secretaries of state services and personnel.

Realization of these objectives is enshrined by the new draft Law of Ukraine "On Civil Service" (new edition) and it stipulates the necessity of transformation of human resources departments of government authorities into human resources services as well as realization of human resources strategic management on the civil service, implementation of effective career planning of the civil servant that is to be accompanied with the usage of modern information and communication technologies.

Furthermore, the Work Plan on Realization of the Strategy of Civil Service Reform and Service in Local Self-government Authorities in Ukraine for the period until 2017 [5] foresees realization of the objective regarding promulgation of regular data on the official web-site of the National Agency of Ukraine on Civil Service regarding announcements, conditions and the list of the winners of competition on all vacant civil servants' positions in government authorities and positions in local self-government authorities where the appointment for a position is carried out by the village, settlement, city mayor, chairman of the regional, city, regional council on a competitive basis.

To the author's point of view, in order to provide realization of all the tasks and activities, having been enshrined by the civil service reform, an efficient automatic process control software for human resources management in government authorities as well as information security of information and telecommunication systems should be developed and implemented. In particular the following steps are to be taken:

- creation of automatic system for human resources management in government authorities (hereinafter – AS HRMGA), including civil servants' register, the list of vacant positions, civil service career as well as support to data base on human resources;
- formation and functioning of the unique web-source for posting announcements regarding competitions for vacant civil service positions.

The main goal of the AS HRMGA is the automatization of the process of human resources recordkeeping and human resources management on the civil service. Various

and flexible opportunities of the system above mentioned make it user-friendly for the human resources services, moreover the system is considered to be a kind of an instrument for automatization of human resource records (including the primary information and documents basing as well as formation of appropriate reporting forms.

The main goals of the AS HRMGA are the following:

- improvement of effectiveness of human resource services in government authorities through automatization of human resource management processes: electronic human resource records (execution of the civil service admission, civil service career and cessation), the process of human resource selection, planning and organization of activities on improving the level of civil servants' professional competency;
- standardization of these processes, their unification;
- replacement of obsolete software ("KARTKA") with the system which is oriented on the technological process and based on advanced technologies. It should provide the effectiveness of management, improve the personnel document control as well as significantly reduce the cost of manual processing of information, it should conform to legislation on the protection of personal data;
- providing information support for making effective personnel decisions at all levels;
- fulfillment of control and analytical functions of the National Agency of Ukraine on Civil Service;
- development and support to the unique data base, including the list of central executive authorities and local self-government authorities, the data base of human resource documents, orders, decrees;
- providing the necessary level of personal data protection;
- data storage and archiving of information on human resources management (development of institutional memory);
- service delivery to the civil society, civil servants, human resource services on support to procedures of civil service career.

Human resource services of government authorities or their administrations are the main objectives of automatization.

**Table 1. The list of objectives of automatization**

1.	Government authorities and institutions that provide exercising the power of the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine
2.	Government authorities of Ukraine
3.	Central executive bodies
4.	Territorial bodies of the ministries and central executive bodies
5.	Local state administrations
6.	Judicial authorities and prosecutors
7.	Corporations, trusts, associations and institutions, senior civil service positions and civil service positions

In order to provide an effective functioning of human resource services the AS HRMGA is to fulfill the following tasks:

- human resource record of government authorities;
- personnel payroll of government authorities;
- prompt receipt of analytical reports on the state of human resources of government authorities;
- the system should be scaled without handling software in order to solve the aforementioned problems of the state level;
- the system should be developed taking into consideration requirements of the current legislation of Ukraine on data protection and personal data protection. Protection of information within the system must have a positive expert opinion.

- all the data flowing through connection for remote access to the system should be encrypted by means of cryptographic data protection.

Due to the software implementation it is possible:

- to create central database of government authorities on personnel documents, orders and decrees;
- to provide the maintenance of a single personal file of the civil servant at any level regardless of his/ her promotion, dismissal;
- to ensure the prompt and transparent access to information about civil servants for the individuals with the relevant rights of access;
- to provide the necessary level of data storage protection on civil servants;

- to meet the needs of personnel recordkeeping of civil servants at the central, regional and district levels in accordance with the requirements of the current legislation.

Development of the unique announcing system for the centralized placing ads on vacant positions (announcing competitions on vacant positions and the results of competitions) on the official web-site of the National Agency of Ukraine on Civil Service will give the users the following opportunities:

- creation of on-line advertisement on the civil service recruitment based on standard patterns of qualification and other information related to the position;
- placing information on vacant positions in the Internet and receiving electronic applications/ CVs, using the standard application form;
- carrying out basic selection of applications using standard application forms;
- candidate data tracking and notification to applicants;
- planning of interviews and tests via email or through a password-protected website;
- on-line management of assessment tests;
- registration of candidate's assessment results;
- gathering information on the tender committee members;
- tracking the number of appointments made within a competitive selection process;
- automatic development of standardized letters of appointment and the interview results;
- keeping track of time spent on selection period;
- tracking the period of appeal of the competition results and its status;
- tracking information after the appointment: the probation period and appointment for a fixed term.

**Conclusions**

Conducted review of implementation and operation of information systems and technologies in the human resource services of government authorities has shown that considerable work on their development and implementation has been provided in Ukraine in recent years.

Furthermore, the success of the civil service reform and development depends on elaboration and realization of activities aimed at civil service modernization as the single system as well as practical implementation of advanced technologies of public administration, including information and communication, technologies.

To sum it up one can claim that implementation of the AS HRMGA in the activity of human resource services of government authorities is to contribute to automatization of

decision making processes regarding HR issues, it is to improve the professional level of HR services' representatives, provide an effective control over the real state of staffing, furthermore it will be possible to be aware of current situation in this area. In consequence, the AS HRMGA implementation is to synchronize information processes in administrative institutions regarding the issue of HR management; provide conditions for operational solving tasks regarding the analysis and assessment of this area; shorten the period of preparation of reporting documents on HR record; create a framework for operational professional training of civil servants regarding the use of information technologies and will help to build a conceptually new model of public administration in the nearest future.

**References**

1. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine On the Program Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated on 11.12.2014 № 26-VIII: [Digital resource]. Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
2. The Decree of the President of Ukraine "On Approval of the Program of Civil Service Staffing and the Program of Work with Managers of State Enterprises, Institutions and Entities" dated on 10.11.1995 № 1035/95: [Digital resource]. Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
3. The Decree of the President of Ukraine "On the Strategy for Sustainable Development of Ukraine until 2020" dated on January 12, 2015 №5/2015: [Digital resource]. Access mode: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
4. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Program of Development and Implementation of the Unique State Computer System "Cadre" dated on 21.08.1997 № 918: [Digital resource]. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-97-%D0%BF>.
5. The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Strategy of Civil Service Reform and Service in Local Self-government Authorities in Ukraine for the period until 2017 and Approval of Work Plan on its Realization" dated on 18.03.2015 № 227-p: [Digital resource]. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80.e>
6. The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of Work Plan for Realization of the Program Activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Strategy for Sustainable Development of Ukraine until 2020 in 2015" dated on March 4, 2015 № 213-p: [Digital resource]. Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.
7. Volokhov V, Shchepotko J. Modern Information Technologies of Human Resource Management on the Civil Service/ Volokhov V, Shchepotko J. // Civil Service Newsletter. K., 2008. – Edition. 3. – P. 57-62.
8. Human Resource Effectiveness Assessment [Digital resource]. – Access mode: <http://www.softline.kiev.ua>. – 14.05.2013.
9. SAP Human Resources Management System [Digital resource]. – Access mode: <http://www.sap.com>. – 14.05.2013.
10. Oracle Human Resources Analyzer [Digital resource]. – Access mode: <http://www.oracle.com>. – 14.05.2013.
11. Renaissance Human Resources / Payroll [Digital resource]. – Access mode: <http://www.rossinc.com>. – 14.05.2013.
12. Robertson & Blums Payroll 3.1. [Digital resource]. – Access mode: <http://www.robertsonblums.com>. – 14.05.2013.
13. Scala HR [Digital resource]. – Access mode: <http://www.scala.ru>. – 14.05.2013.

Надійшла до редколегії 12.10.15

Ю.Ю. Лихач, первый заместитель директора  
Центра адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза, Киев, Украина

**СОЗДАНИЕ И ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВТОМАТИЗАЦИИ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ**

*В статье анализируются методологические и практические аспекты опыта реализации современных информационных технологий в области человеческих ресурсов деятельности органов государственной власти.*

*Ключевые слова: информационное общество, информационные и коммуникационные технологии, государственное управление, органы государственной власти, управление персоналом.*

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

**СТВОРЕННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АВТОМАТИЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В УРЯДІ**

*У статті аналізуються методологічні та практичні аспекти досвіду реалізації сучасних інформаційних технологій в області людських ресурсів діяльності органів державної влади.*

*Ключові слова: інформаційне суспільство, інформаційні та комунікаційні технології, державне управління, органи державної влади, управління персоналом.*

## Т. ГЕБЛЕР ТА Д. ОЗБОРН ПРО ПІДПРИЄМНИЦЬКИЙ ХАРАКТЕР НОВОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У даній статті здійснено комплексний аналіз десяти принципів нового державного управління, запропонованих американськими дослідниками Т. Геблером та Д. Озборном. Застаріла бюрократична модель може бути замінена більш прогресивною, "підприємницькою" за умов реалізації наступних положень: 1) більшою мірою керувати функціями управління, аніж виконувати їх; 2) більшою мірою надавати споживачам можливості вибору, ніж обслуговувати їх; 3) надавати послуги на основі конкуренції; 4) управляти скоріше постановкою завдань, ніж визначенням правил; 5) вкладати капітали в результати, а не в наміри; 6) всемірно орієнтуватися на споживача; 7) заохочувати підприємницький дух заробляння грошей, а не бюрократичну трату; 8) надавати перевагу "профілактиці" перед "лікуванням"; 9) здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співпрацю децентралізованих структур; 10) досягати змін за допомогою ринково орієнтованих зусиль.*

**Ключові слова:** нове державне управління, підприємницький характер, бюрократична модель, конкурентне середовище, децентралізація, прийняття рішень, споживач, надання послуг.

Ринкова економічна система, націлена на збільшення капіталу, ефективність та результативність, наприкінці 80-х років ХХ століття стала своєрідним викликом для всіх інших соціальних систем, у тому числі державно-управлінської, вимагаючи від них такої ж чіткості та раціональності. Саме тому у США та багатьох інших країнах з розвинутою ринковою економікою гостро постало питання щодо необхідності трансформації старої системи державного адміністрування і приведення її у відповідність до вимог часу (вимог ринку).

Уповільнення економічного зростання зробило неможливим постійне збільшення податкового тягаря громадян. Люди вимагали конкретних рішень. Відтак, управлінці на державному рівні, що мали за мету бути ще раз переобраними, не могли діяти за сценарієм збільшення податків. У практичній площині почали з'являтися приклади вдалого удосконалення системи управління на місцях і державному рівні із залученням інвесторів, волонтерських організацій, приватних партнерів.

Приміром, у місті Сент-Пол (Міннесота), мер Дж. Лейтимер, обраний 1975 року, зіткнувся з проблемою відтоку людей, зменшення роздрібного продажу на 41% за останні 15 років. Керманець міста вирішив задіяти ресурси міста (недостатні для вирішення усіх проблем), поєднавши їх з більш дієвими – з приватного сектору. Першим кроком стало будівництво у центрі міста, де тривалий час знаходився котлован, який мешканці почали називати місцевою історичною пам'яткою. Мер знайшов приватного партнера та домогся отримання одного з перших федеральних грантів з розбудови міст. У результаті центр міста прикрасили пасивний сонячний готель, дві висотні офісні башти, зашкленений парк та торговельний центр. Сприятливий інвестиційний клімат став потужним стимулом для банків та компаній зі страхування. Інвестиції зросли з 22 млн. доларів до 350 млн. доларів. 39 будівель було покладено і збудовано. У 1988 році податок на нерухомість зріс у шість разів у порівнянні з показником десятирічної давнини. Мер Сент-Пола залучив волонтерські організації до здійснення програм утилізації, енергетичного аудиту, управління парком, бібліотеками, центрами здоров'я. Одночасно провадилася активна партнерська робота з фондами. Постійна каталізація рішень поза межами системи управління публічним сектором збільшила управлінський вплив мера, який скоротив управлінський персонал на 12%, утримує зростання бюджету та податку на нерухомість нижче рівня інфляції, зменшив борг міста. Таким чином Дж. Лейтимер дав виборцям те, чого вони бажали: управління, що діє більше, а витрачає менше.

Новаторський підхід до управління мера міста Сент-Пол був не поодиноким випадком. В Індіанополісі (Індіана) мер Р. Лугер активно співпрацював з Комітетом

Збільшення Зростання Індіанополіса, що складався з громадських та бізнесових лідерів. Спільна робота була резюмована стратегічним планом розвитку міста: зробити Індіанополіс столицею аматорського спорту в США. Залучивши фонди та тисячі волонтерів мер Р. Лугер досяг 11 мільярдів нових інвестицій і 11 нових спортивних установ за десятиліття. У Ньюарку (Нью-Джерсі) керівництво міста звернулося до ініціатив суспільних організацій та приватного сектору з метою вирішити проблеми житлового будівництва та допомоги бездомним, зменшивши фонд заробітної плати від 10000 у 1980 році до 4000 у 1988 році. Массачусетс за рахунок недержавних організацій збільшив витрати на соціальні послуги з 25 млн. доларів 1971 року до 750 млн. доларів (більше 3500 окремих контрактів та грантів) у 1988 році. Каліфорнійський департамент транспорту, провівши перемовини з чотирма приватними консорціумами, уклав франчайзингові угоди для будівництва платних шосе.

Усі ці приклади не оминули уваги дослідників Д. Озборна та Т. Геблера, які проаналізувавши статистичний матеріал, виявили 36 альтернатив інноваційного удосконалення управлінського процесу у США. Актуальні тенденції надихнули науковий тандем до їх теоретичного узагальнення, і в результаті 1992 року світ побачила спільна праця дослідників "Переосмислюючи управління. Як дух підприємництва трансформує публічний сектор". По суті це наукове дослідження стало унікальним через відсутність потреби в етапі верифікації, адже воно будувалося на прикладах прикладної царини. Відтак, теоретичні висновки робилися не на основі гіпотез, а на ґрунті конкретних практичних рішень щодо удосконалення системи управління громадським сектором.

На думку наукового тандему, державне управління може стати дієвим та ефективним шляхом прищеплення йому "підприємницького духу". Значна зміна суті принципів здійснення управління цивільним сектором, з необхідністю призведе і до зміни форми. Лише сутнісно і формально адаптована до вимог ринку система державного управління може уникнути калапсу і стати вагомим важелем у комплексному вирішенні основних проблем спільноти.

Д. Озборн та Т. Геблер формують десять принципів нового державного управління: 1) більшою мірою керувати функціями управління, аніж виконувати їх; 2) більшою мірою надавати споживачам можливості вибору, ніж обслуговувати їх; 3) надавати послуги на основі конкуренції; 4) управляти скоріше постановкою завдань, ніж визначенням правил; 5) вкладати капітали в результати, а не в наміри; 6) всемірно орієнтуватися на споживача; 7) заохочувати підприємницький дух заробляння грошей, а не бюрократичну трату; 8) надава-

ти перевагу профілактиці перед лікуванням; 9) здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співпрацю децентралізованих структур; 10) досягати змін за допомогою ринково орієнтованих зусиль.

Завдання нашого наукового дослідження полягає у розкритті суті концепції нового державного управління Д. Озборна та Т. Геблера, що буде неможливим без виявлення квінтесенції "підприємницького духу" – нових принципів організації управлінського процесу. З'ясувавши зміст десяти принципів нового державного менеджменту, здійснивши їх критичний аналіз, ми виявимо логіку нової управлінської системи, її прикладний потенціал та теоретичну значущість.

Перший принцип – каталізуюче управління, передбачає перенесення акценту з виконання функцій на їхнє скеровування. Дослідницький тандем переконаний, що упродовж 50 років до 80-х років ХХ століття державні управлінці визнавали єдину площину управлінської ролі – збирати податки і надавати послуги. Однак, подібна модель працювала з 1902 року до 1970, доки прибуток від оподаткування щорічно зростав на 5,3%. Через фінансову кризу баланс похитнувся. У Вашингтоні політичні лідери уникали дилеми за рахунок боргів, а ось штати були змушені шукати альтернативні шляхи, полегшуючи вирішення проблем через залучення спільноти. Деякі альтернативи були непростими у застосуванні, інші – вражаюче легкими. Серед основних: гранти, аутсорсинг, інвестування венчурного капіталу, створення приватних фінансових інституцій, залучення волонтерів тощо. І невдовзі подібні альтернативи знайшли схвалення і на федеральному рівні. Так, 1985 року губернатор М. Куомо (Нью-Йорк) в інтерв'ю газеті "Нью-Йорк Таймс" зазначив: "Забезпечення послуг не є зобов'язанням уряду..., але він має бачити, що вони надаються" [8, А1].

П. Друкер у роботі 1968 року "Епоха розриву" написав: "Будь-яка спроба поєднати управління та виконання у великих масштабах паралізує можливість приймати рішення. Будь-яка спроба змусити органи, що приймають рішення, діяти також позначатиме погане виконання. Вони не сфокусовані на виконанні. Вони не оснащені для цього. Вони фундаментально не розуміються на цьому" [2, 233].

Управління, спрямоване на керування, активно формує свою спільноту, країну, націю. Воно націлене на прийняття рішень і залучає до активності більше соціальних та економічних інституцій. Таке управління більше регулює. Замість того, щоб збільшувати штат державних службовців, вона слідкує, щоб інші інституції надавали послуги, відповідаючи на запити й потреби спільноти. І навпаки, управління, що переймається наданням послуг, відмовляється від функції керування.

Д. Озборн та Т. Геблер наголошують, що функція скеровування є надзвичайно важливою сьогодні, в умовах глобалізації. Більшість людей розуміє, що вплив глобальної конкуренції впливає на промисловість, але мало хто усвідомлює її вплив на державно-управлінський процес. Сьогодні державне управління опиняється в ситуації зменшення бюджету на виконання послуг за зростаючих вимог від суспільства. Сучасні державно-управлінські інститути мають бути гнучкими, щоб оперативно відповідати на складні і швидко змінювані умови. Бюрократична система виявляється недієвою через власні регулятиви та терміни перебування на посаді.

Підприємницький характер нового державного управління переміщує акцент з системи виконання послуг на систему прийняття рішень. Скерування потребує людей, які осягають весь спектр проблем і можливостей, можуть збалансувати вимоги спільноти з наявними ресурсами максимально ефективно. Виконання

потребує людей, які повністю сфокусовані на одній місії і виконують її якісно. Скеруюча організація має віднайти найкращий спосіб досягнення певної мети. Виконуюча – націлена захистити власний метод за будь-яку ціну.

Науковий тандем переконаний, що державні управлінці, які шукають найліпшого, найбільш ефективного постачальника послуг, досягають більшої продуктивності. Вони використовують ефект змагання між постачальниками послуг. У результаті з'являється гнучкість щодо реагування на змінювані обставини. Такі управлінці мають право вимагати звітності за якість виконання послуг, а також заохочувати експеримент. Вони продукують більш вичерпні рішення, адже мають час і можливість виявити корінні проблеми. Управління ж, що намагається поєднати функції керування і виконання, обмежує себе в стратегічному аспекті. Їхня лінія оборони визначається не проблемою, а програмою.

Залучення неурядових структур до функції надання послуг може стати причиною скорочення штату державних службовців. Така перспектива масових звільнень є однією з суттєвих перепон, що утримує державно-управлінські системи від переходу до каталізуючої якості. Однак, звільнення не є необхідним: державних службовців можна переміщувати у різні відділи в залежності від прерогатив у порядку денному, або ж вимагати від недержавних структур винаймати їх за гідну платню або гонорар. Управління, що відмовляється від виконання на користь керування, потребує більше політичних менеджерів, каталізаторів, брокерів. Воно потребує працівників з актуальними знаннями, а не працівників з папером. Нова каталізуюча роль державного управління спричинює розвиток нової організаційної структури. Керуючі організації визначають політику, направляють фінансування до функціональних органів (публічних або приватних) і оцінюють виконання, але зрідка вони вдаються до операційної ролі самі.

Значну увагу дослідники приділяють третьому сектору. Більшість людей переконана, що публічний та приватний сектори функціонують в різних сферах. Бізнес не повинен заважати уряду, і навпаки. Але це ідея, властива бюрократичній моделі управління. Сьогодні існує досить мало послуг, які не надаються бізнесом і які традиційно надавалися публічним сектором (приватні школи, пожежні бригади тощо). Обираючи той чи інший сектор, що більше підходить для виконання конкретного завдання, люди схильні забувати про волонтерські або неприбуткові організації. Загалом, як відмічають дослідники, роль волонтерського сектору є недооціненою у соціально-політичній дійсності США. Станом на 1982 рік неприбуткові організації забезпечували роботу 8% працівників у державі. З 1972 по 1982 роки вони були найшвидше зростаючим сектором економіки в аспекті працевлаштування. Каталізуюча роль державного управління повинна спрямовувати його покладатися більшою мірою на третій сектор. Л. Саламон, який проводив багаторічне дослідження, присвячене неприбутковим організаціям, визначає третій сектор як "бажаний механізм для забезпечення загальної благ" [7, 113].

Д. Озборн та Т. Геблер, випереджаючи логіку багатьох, зазначають, що приватизація за підприємницького характеру державного управління не стане панацеєю. Вона може бути одним із інструментів, але не єдиним. Послуги можуть виконуватися приватним сектором, але управління при цьому не делегується, воно лишається державними. Можуть бути приватизовані дискретні функції, але не процес управління. Дослідники стверджують: "Має сенс передача виконання багатьох публічних послуг до рук приватного сектору (чи то прибуткового, чи то неприбуткового), якщо таким чином управління

може досягти більшої ефективності, результативності, неупередженості або підзвітності. Але ми не повинні плутати це з якоюсь величною ідеологією приватизації управління" [5, 47].

Другий принцип – управління, що належить спільноті, покликане переважно не служити, а надавати можливість вибору громадянам та заохочувати їх до активної громадянської позиції. Створення умов для повноправної участі у житті спільноти, на думку Д. Озборна та Т. Геблера, є давньою американською традицією (створення волонтерських організацій, об'єднань бойскаутів, програм утилізації тощо). Однак, як зазначають дослідники, коли справа стосується публічних справ, люди забувають про цей досвід і доручають бюрократам контролювати сферу послуг. Громадяни покладаються на професіоналів, а не на родини та спільноти. Слідуючи такою логікою, вони підривають упевненість та компетентність самих себе, своїх об'єднань. Відтак, створюють залежність, що є негативним феноменом за своєю суттю.

Перетворюючись на клієнта, споживача послуг, громадянин втрачає власні ключові характеристики. Однак, така громадянська позиція, як стверджують вчені, виникла з розвитком індустріальної економіки (масове виробництво замінило локальне) на межі XIX-XX століть. І в результаті реальний контроль над життям був втрачений людьми і перейшов до рук мегакорпорацій – великого бізнесу, великої політики. Сьогодні населення усвідомлює хибність подібної позиції: виникають орієнтована на суспільство поліція; будівельні корпорації спільнот з ініціативами житлобудування; спроби контролювати батьками навчальний процес у школах тощо.

Уповноважені громадяни зазвичай знаходять значно ліпші розв'язання проблем, ніж структури державної служби. Підтвердженням цієї тези можуть слугувати аргументи дослідника Дж. Макнайта, які знаходимо у його статті 1987 року "Регенеруюча спільнота": 1) спільноти мають більше зобов'язань перед своїми членами, ніж системи надання послуг перед своїми клієнтами; 2) спільноти розуміються на власних проблемах ліпше, ніж професіонал зі сфери надання послуг; 3) бюрократи надають послуги, а спільноти вирішують проблеми; 4) державні структури та професіонали, що представляють останні, пропонують послуги, а спільнота – турботу; 5) спільноти більш гнучкі та креативні, ніж великий бюрократичний апарат; 6) спільноти дешевші за професіональних постачальників послуг; 7) спільноти забезпечують дотримання стандартів поведінки більш ефективно, ніж представники бюрократичного апарату; 8) спільноти фокусуються на потужностях, а система надання послуг – на дефіцитах [4, 58].

Безперечно, уряд не може змусити людей контролювати свої житлові умови, школи, райони. Однак, він здатен структурувати все таким чином, щоб надати можливість громадянам контролювати ці аспекти за наявності бажання з їхнього боку. Державне управління може створити цілий спектр можливостей, які спільноти зможуть перебрати на себе за умов готовності. Однак, як зазначають Д. Озборн та Т. Геблер, в даному питанні неможливо обійтись без своєрідної транзитної підтримки, яка має полягати у заохочуванні громадян до більш відповідальної і активної громадянської позиції, стимулювати їхній розвиток, пропонуючи громадянські освітні програми тощо.

Можна зробити висновок, що другий принцип базується на ідеях партисипаторної демократії, яка має стати основою для прищеплення високої громадянської культури. Як зазначав один із представників даного теоретичного напрямку Б. Барбер: "У той час як клієнт, виборщик, виборець або маси можуть бути характери-

зовані як такі, що втратили вільну діяльність, учасник не може: індивідуальний вольовий акт є серцевиною ідеї самоуправління через участь" [1, 134].

Третій принцип – змагальне управління, передбачає запровадження змагальної системи до сфери надання послуг. Д. Озборн та Т. Геблер наголошують на тому, що ключове завдання змагання полягає не у протиставленні приватного та публічного, а в усуненні можливостей виникнення монополії у даній царині. Дослідники пишуть: "Це один із давніших парадоксів американської ідеології: ми атакуємо приватні монополії так завзято, але приймаємо публічні монополії так тепло" [5, 79]. Безперечно, змагання не може вирішити усіх проблем, однак, воно відкрите до інновацій та заохочує перфекціонізм. Коли постачальники послуг змушені конкурувати, вони зменшують вартість виконуваних робіт, навчаються швидко реагувати на змінювані вимоги, прагнуть максимально задовольнити клієнта. Проте, конкуренція не буде цінною, якщо заощадження грошей буде досягатися шляхом урізання заробітних плат, вона не буде продуктивною, якщо існуватиме між індивідуумами. Лише змагання між командами зміцнює моральний дух та сприяє креативності.

Тандем учених виділяє низку переваг конкуренції: 1) більша ефективність; 2) мотивація приватних або публічних монополій відповідати на потреби споживачів; 3) заохочення інновацій (монополія ж придушує останні); 4) підняття гордості та морального духу державних службовців. Також дослідники виокремлюють декілька різновидів змагання: між публічними та приватними структурами; суто між приватними установами (найбільш поширений різновид), який озброєний трьома базовими методами – розподілення навантаження, постачання та контрактиція; виключно між публічними організаціями. Важливо відмітити, що публічні структури, опинившись в змагальному середовищі, починають діяти на не менш високому рівні, ніж приватні.

Окремо дослідники акцентують увагу на тому, що змагання має створюватися не лише в аспекті надання зовнішніх послуг (населенню), але й внутрішніх послуг, потрібних для повноцінного функціонування управлінської системи. Значна частина управлінських агентств слугує не спільноті, а іншим управлінським агентствам, забезпечуючи ряд важливих опцій: поліграфія, бухгалтерський облік, телекомунікації, транспортний парк тощо.

Науковий тандем наголошує на тому, що конкуренція має бути добре структурована та керована. Адже існує низка загроз: приватні структури можуть свідомо на початку занижувати вартість своїх робіт з метою підняти її згодом; приватні фірми з часом можуть перетворитися на монополістів; небезпека шахрайства та корупції. Попри всі наявні складнощі залучення приватних організацій може зберегти державний бюджет, особливо це принагідно за умов неефективності публічних структур. По суті, змагання виявляється потужним інструментом, що може оживити публічні інститути. "Наш публічний сектор може навчитися змагатись, або може стагнувати та скорочуватись, покладаючись виключно на споживачів, які не можуть дозволити собі альтернативу" [5, 107].

Четвертий принцип – управління, орієнтоване на завдання, а не дотримання правил. Д. Озборн та Т. Геблер переконані, що більшість публічних організацій керуються не місіями, а правилами та бюджетами. Вони мають правила відносно усього, що може піти не так, і чітко прописані пункти на кожну підкатегорію витрат для кожного підрозділу кожного департаменту. Підприємницький характер повинен скерувати державне управління в бік визначення фундаментальних завдань з подальшою розробкою бюджетної системи і правил з метою



вивільнення творчого потенціалу співробітників. Безперечно, зовсім позбутися правил неможливо. Однак, система правил, якими керується державне управління, є превентивною не лише для негативних наслідків, а й позитивних зрушень. Швидкість реакції на постійно змінюване середовище дуже повільна, і час переважно просто марнується. Дослідники наводять приклад: коли Департамент доходів у Массачусетсі дійшов висновку, що збільшення штату аудиторів на 40 осіб дозволить додатково генерувати 100 млн. доларів, пішов рік лише на те, щоб створити ці робочі позиції.

Науковий тандем виділяє конкретні переваги державного управління, орієнтованого на виконання місії: 1) більша ефективність; 2) кращі результати; 3) більше інноваційних підходів; 4) більша гнучкість; 5) більш високий моральний дух організації.

Першим кроком має стати дерегуляція публічного сектору: відмова від акумульованих правил, регулятивів та застарілих форм діяльності. З цією метою державне управління вже вдавалося до декількох заходів – закони про періодичні ревізії урядових закладів з метою ліквідації зайвих, наглядові комісії, "бюджети з нуля" тощо. Проте, ці методи виявили свою неефективність. На думку дослідників, фундаментальна зміна має стосуватися бюджетної системи. Вона має розроблятися на основі конкретних задач. Позитивними рисами нової системи бюджетування державного управління стануть: 1) стимул для кожного співробітника економити кошти; 2) вивільнення ресурсів для тестування нових ідей; 3) автономія управлінців, необхідна для реагування на змінювані обставини; 4) створення передбачуваних умов; 5) значне спрощення бюджетного процесу; 6) збереження значних грошових коштів, роботи аудиторів та бухгалтерів; 7) фокусування законодавчих органів на більш важливих питаннях.

П'ятий принцип – державне управління, орієнтоване на результат, а не на наміри. Традиційне бюрократичне управління фокусується на внесках. Воно фінансує школи на основі того, яка кількість дітей зараховується; сферу доброти в залежності від прийнятої кількості бідняків; поліцейські відділення на основі підрахунків, скільки людської сили потрібно для боротьби зі злочинністю. Однак, не враховуються результати навчання учнів різних шкіл, скільки бідняків отримало стабільну роботу, наскільки впав рівень злочинності чи задоволеність населення рівнем безпеки тощо. Підприємницький характер державного управління базується на переконанні, що акцент на результаті змушує інститути працювати на повну потужність, поліпшуючи якість виконання власних функцій. Дослідники пишуть: "Через те, що не вимірюються результати, бюрократичне управління зрідка їх досягає" [5, 139].

Бюрократична модель винагороджує співробітників на основі їхнього робочого стажу; розмірів бюджету і штату, яким вони керують; рівня влади. Таким чином, держслужбовці ретельно тримаються за посади, вибудовуючи власні імперії, збільшуючи бюджети, персонал та владу. Однак, останнім часом все частіше піднімається питання відповідальності, якості виконання та результатів. Це пов'язано з небажанням громадян платити зростаючі податки, що йдуть на постачання втрачаючих якість послуг. З іншого боку, сьогодні існують технологічні можливості, спроможні полегшити процес генерації та аналізу інформації, комунікативні зв'язки.

Д. Озборн та Т. Геблер зазначають, що у державно-управлінській діяльності не всі генеровані результати можуть бути вимірними, наприклад, робота дипломатів Державного департаменту. Проте, переважна більшість – все таки піддається даного виду обробці. На-

приклад, Акт партнерства з професійної освіти створив систему, що переважно базується на основі виконаних контрактів: тренери отримують плату не за кількість залучених на курси людей, а за кількість працевлаштованих після їхніх курсів. Сила вимірювання результатів полягає у винайденні інформації, що змінює публічні організації, навіть якщо останні не пов'язують наслідки з фінансуванням. Вчені висувують низку аргументів на користь вимірювання результатів: 1) те, що вимірюється, виконується; 2) якщо результати не вимірюються, неможливо відрізнити успіх від провалу; 3) якщо не можна відслідкувати успіх, неможливо винагородити за нього; 4) якщо не винагороджується успіх, радше винагороджується провал; 5) якщо неможна відслідкувати успіх, неможливо отримати позитивний досвід від нього; 6) якщо неможна розпізнати провал, неможливо його скоригувати; 7) якщо неможна продемонструвати результат, неможливо отримати підтримку суспільства.

Шостий принцип – державне управління, орієнтоване на споживача. Дослідники зазначають, що термін "споживач" фактично не використовується державними службовцями. Більше того, більшість публічних організацій не знають, хто є їхнім клієнтом. Демократична держава існує для служіння народу. Бізнес функціонує для отримання прибутку. Однак, останній залежить від рівня задоволеності споживача. А ось публічні агентства не отримують фінансування від своїх клієнтів. Кошти надходять від законодавчих органів, місцевих рад тощо. Тому публічні організації прагнуть задовольнити не істинного споживача, а ті органи, які розподіляють фінансування, або ж зацікавлені групи. Вчені пишуть: "справжніми споживачами для Департаменту транспорту є не водії та пасажери, а будівельники автобанів та публічні транзитні системи. Справжніми споживачами Департаменту житлобудівництва та розвитку міст є не малозабезпечені мешканці, а будівельні компанії" [5, 167].

Найбільш дратівлива риса бюрократичного апарату для населення – це його зарозумілість. Підприємницький характер має заохотити державне управління до трансформацій з метою детального вивчення потреб та інтересів власної аудиторії. Набір методів для цього рясніє варіативністю: опитування клієнтів, фокус-групи, ради споживачів, електронне листування, маркетингове тестування, скриньки пропозицій тощо. Таким чином відбудеться удосконалення змагальної системи: кожен громадянин матиме змогу обирати постачальника послуг та вимагати підзвітності.

Отже, можемо виокремити очевидні переваги орієнтованого на споживача державного управління: 1) підзвітність постачальників послуг споживачам; 2) деполітизація рішення щодо вибору постачальника послуг; 3) стимулювання ініціатив; 4) наявність вибору між різними видами послуг; 5) збалансованість запиту та реакції; 6) уповноваження споживачів робити вибір (уповноважені споживачі більш ідейні); 7) зростання неупередженості.

Сьомий принцип – підприємницьке державне управління, націлене на заробляння, а не витрату коштів. Наявна бюджетна система, на думку Д. Озборна та Т. Геблера, не стимулює державних службовців навіть на заощадження і розумні трати, не говорячи вже про заробляння. "У нас 15 мільйонів тренуваних марнотратників в американському уряді, але мало хто з них тренуваний на заробляння грошей. У більшості структур мало хто, не пов'язаний з відділеннями фінансів та доходів, думає про доходи. Ніхто не думає про набуток" [5, 196].

Дослідники переконані, що мотив прибутку має бути прищеплений публічній сфері з вигодами для спільноти. Одним із способів заробітку вчені називають стяг-

нення зборів, що може стати найбезпечнішим з неподаткових доходів. Плата за користування стає все більш популярною на фоні зростаючого спротиву проти підняття податків. Плата за користування працюватиме, на думку наукового тандему, за трьох умов: 1) коли послуга першочергово належить до індивідуальних благ, а не загальних, та дає користь тому, хто нею користується; 2) коли ті, хто не платить за послугу, можуть бути виключені з кола тих, хто отримує від неї користь; 3) коли плата може стягуватися ефективно.

Окрім того, інвестування також може стати дієвим способом витрати грошей з метою заробляння, хоча є трудомістким засобом. Вчені зазначають, що бізнес фокусується з однаковою уважністю на двох колонках бухгалтерського балансу – дебеті та кредиті. Бізнес не боїться витратити більше, якщо є нагода максимізувати прибуток. Державне управління переважно дивиться на колонку витрат, концентруючись на їх мінімізації та ігноруючи прибуток. Вчені пишуть: "Вони (державно-управлінські структури) відкладають витрати на лагодження дороги, допоки вона не потребує повної перебудови, що є втричі дорожчим за звичайну шліфовку. Вони ігнорують мінімальні витрати на охорону здоров'я вагітних жінок, але несуть масивні витрати на недоошуканих дітей" [5, 206].

Для того, щоб державна служба почала приносити прибуток, треба здійснити потужну роботу по перетворенню управлінців на підприємців. А для цього треба надати останнім правили стимулювання. На думку вчених, існує ціла низка способів спонукати держслужбовців: 1) спільні заощадження і доходи (бюджети, спрямовані на конкретні завдання, дозволяють відділенням самостійно контролювати фінансування); 2) інноваційний капітал (бюджети, спрямовані на конкретні завдання, дозволяють управлінцям акумулювати заощадження, які згодом можуть бути використані як початковий капітал); 3) підприємницькі кошти (заробляння та трата грошей однакові за важливістю); 4) прибуткові центри (беззбиткова діяльність, або – спрямована на заробляння прибутку); 5) визначення істинної собівартості послуг.

Восьмий принцип – превентивне державне управління, спрямоване на упередження проблеми, а не її вирішення. Традиційне бюрократичне управління сфокусоване на наданні послуг по боротьбі з проблемами. Для боротьби з хворобами воно фінансує систему охорони здоров'я, для боротьби зі злочинністю фінансує поліцію, для придушення пожеж купує ще більше пожежних машин. Бюрократична модель чекає, допоки проблема не перетвориться на кризу, після чого пропонує нові види послуг для тих, кого це стосується, – бездомних, наркоманів, виключених зі школи тощо. Дослідники переконані, що американська культура сліпа щодо майбуття. Однак, для сучасного швидко змінюваного світу така сліпота є смертельно небезпечною.

Превентивне державне управління має виконувати дві ключові функції: 1) упереджувати проблеми, а не вирішувати їх; 2) приймати рішення на основі аналітичних передбачень. Для цього воно має виходити зі стратегічного планування. Останнє буде неповним без наступних етапів: аналізу ситуації (внутрішньої та зовнішньої); діагнозу або ідентифікації ключових проблем, що постали перед організацією; визначення фундаментальної місії організації; артикуляції базових цілей організації; формування гіпотези успіху; формування стратегії по досягненню цілей; розробки графіку для виконання стратегії; вимірювання та оцінки результатів.

Д. Озборн та Т. Геблер переконані, що стратегічне планування по суті є антитезою політики, адже передбачає ретельну раціональність, що не характеризує

державне управління. Зрідка хтось з політиків дивиться далі наступних виборів. Конгресмен Ч. Роуз 1978 року добре визначив дану проблему: "Конгрес як представницький орган не діє, а реагує. Члени Конгресу відповідають на бажання та примхи своїх виборців. Ми шукаємо швидких рішень для проблем, бо короткострокові результати з більшою вірогідністю залишать нас на місцях, аніж завчасні та коштовні спроби упередити появу проблем" [6, 105].

Дев'ятий принцип – децентралізоване управління, що передбачає відмову від ієрархії та перехід до участі та командної роботи. Вчені зазначають, що 50 років тому централізована структура була незамінною. Але сьогодні інформація віртуально необмежена, комунікація між віддаленими локаціями миттєва, більшість держслужбовців високоосвічені, а умови змінюються надзвичайно швидко. Немає часу очікувати, поки інформація дійде до командної ланки, і згодом рішення спускається до виконавців. Погоджуючись з Е. Тоффлером, авторський тандем виділяє два імовірні сценарії: 1) ще більше ускладнення бюрократичної машини та збільшення контролю; 2) делегування права приймати рішення "периферії". Традиційні бюрократи тягнуть до першого варіанта. Однак, сьогодні централізований контроль працює виключно на зайву трату ресурсів різного порядку. Підприємницьке управління має спрямовуватися до децентралізації.

На думку Д. Озборна та Т. Геблера, децентралізовані інститути мають низку переваг: 1) гнучкість у прийнятті рішень, швидка реакція на зміни обставин та потреби споживача; 2) більш висока ефективність; 3) відкритість інноваційним методам роботи; 4) генерація високого морального духу у команді, більше зобов'язань та продуктивності.

Децентралізація системи державного управління буде неповною без запровадження менеджменту участі – командної роботи організації. Існує великий спектр технік з розвитку останньої: гуртки якості, комітети з управління робочою силою, програми розвитку найменших працівників, опитування ставлень, оцінювання робітниками управлінців, політика винаходів, інноваційні чемпіонати, програми заохочень та винагород.

1972 року соціальний психолог Р. Гаррисон поділив організації на чотири базові групи: 1) орієнтовані на владу (автократичні та ієрархічні); 2) орієнтовані на роль (підпорядковані правилам та процедурам, ієрархічні); 3) орієнтовані на завдання (рухливі); 4) орієнтовані на людину (слугують потребам членів своєї групи). Орієнтовані на завдання організації роблять все можливе для його виконання, із зміною завдання міняються і їхня структура, і процедури. Дослідник пише: "Ці тимчасові системи можуть бути швидко активовані, забезпечені необхідним набором вмій та навичок, і знов роз'єднанні, коли потреба лишиться в минулому..., найбільша перевага орієнтованих на завдання організацій полягає в умінні взаємодіяти зі складним і змінюваним середовищем" [3, 121].

І десятий принцип – державне управління, орієнтоване на ринок. На думку Д. Озборна та Т. Геблера, сучасне державне управління має свідомо використовувати власну потужну систему важелів з метою структурування ринку таким чином, щоб мільйони бізнесів та індивідів мали стимули задовольнити власні потреби у сфері охорони здоров'я, професійної підготовки, охорони дитинства, безпеки навколишнього середовища тощо. Структурування ринку – це формування приватних рішень для досягнення загальних цілей, створення активного управління, позбавленого бюрократизму. Безперечно, ринкові механізми працюють не скрізь і не завжди (парки, громадська безпека не є товаром на

ринку). Бюрократична модель державного управління завжди спирається на програми. Адміністративні програми, на жаль, мають багато недоліків: 1) ними керують не споживачі, а виборчі округи; 2) програми створюють "муріг", який згодом публічні агентства захищають за будь-яку ціну; 3) програми мають тенденцію до створення фрагментарної системи надання послуг; 4) програми не є самокоригованими; 5) дію програм фактично неможливо зупинити; 6) програми зрідка досягають рівня, необхідного для значного впливу; 7) переважно програми використовують накази, а не стимули.

Державне управління може реструктурувати ринок, використовуючи ряд базових стратегій: встановлення правил ринку; забезпечення споживачів інформацією; створення або збільшення попиту; каталізація постачальників з приватного сектору; створення інститутів ринку з метою заповнення прогалін; каталізація формування нових секторів ринку; поділ ризиків зростаючого постачання з приватним сектором; зміна політики публічного інвестування; брокерська діяльність для покупців і продавців; діяльність ціноутворення через податковий кодекс; управління попитом через плату за користування; формування спільноти.

Ринково орієнтоване державне управління передбачає перехід до регуляції та відмову від стратегії наказів та контролю. Остання ж вирізняється низкою недоліків: вона не змінює основних економічних стимулів, що скеровують фірми та індивідів; покладається на загрозу покарань, але у сфері політики такі покарання можуть взагалі ніколи не визначитись; вирізняється повільністю процесу; регламентація, що визначає точну технологічну індустрію, має контролювати технологічні інновації з перешкоджання забрудненню; висуває однакові вимоги до підприємств по всій країні, через що є надзвичайно дорогою; змушує Агентство з захисту навколишнього середовища фокусуватися переважно на великих ін-

ституціях; має тенденцію до концентрації на симптомах, а не причинах. Регуляторна політика ринково орієнтованого державного управління спирається на стимули, а не на накази, відтак, має можливість сформувати більш розумний ринок.

Десять принципів нового державного управління входять із позитивної практики адміністративних структур США. Логічно узгоджені між собою, ці засади формують завершений, несуперечливий теоретичний конструкт, який може сприяти прищепленню підприємницького характеру застарілим бюрократичним системам державного управління в інших країнах світу, в тому числі в Україні. Публічний сектор, позбавлений ієрархії у прийнятті рішень, готовий працювати на конкурентних засадах, заощаджуючий і заробляючий кошти, налаштований на діалог з прямим споживачем і підзвітний останньому, одночасно виступає фундаментом і метою еволюційного удосконалення вітчизняної системи публічного адміністрування.

**Список використаних джерел**

1. Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. – Berkeley: University of California Press, 2003. – 320 p.
2. Drucker P. The Age of Discontinuity. New York: Harper Torchbooks, 1978. – 420 p.
3. Harrison R. Understanding Your Organization's Character, Harvard Business Review, May-June, 1972. – P. 119 – 128.
4. McKnight J. Regenerating Community, Social Policy, winter, 1987. – P. 54 – 58.
5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993. – 405 p.
6. Rose Ch. Building a Future Network in Congress. – [http://allfutures.org/pubs/govt/Anticipatory\\_Democracy\\_Revisited.pdf](http://allfutures.org/pubs/govt/Anticipatory_Democracy_Revisited.pdf)
7. Salamon L. Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations, The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press, 1987. – P. 99-117.
8. Tolchin M. More Cities Paying Industry to Provide Public Services, New York Times, May 28, 1985. – P. A 1, D 17.

Надійшла до редколегії 15.10.15

Ли Жуйтин, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**Т. ГЕБЛЕР И Д. ОСБОРН О ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОМ ХАРАКТЕРЕ  
НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*В данной статье осуществлен комплексный анализ десяти принципов нового государственного управления, предложенных американскими исследователями Т. Геблером и Д. Осборном. Устаревшая бюрократическая модель может быть заменена более прогрессивной, "предпринимательской" в условиях реализации следующих положений: 1) в большей степени руководить функциями управления, чем выполнять их; 2) в большей степени предоставлять потребителям возможности выбора, чем обслуживать их; 3) предоставлять услуги на основе конкуренции; 4) управлять скорее постановкой задач, чем определением правил; 5) вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения; 6) всемерно ориентироваться на потребителя; 7) поощрять предпринимательский дух зарабатывать денег, а не бюрократическую трату; 8) отдавать предпочтение "профилактике" перед "лечением"; 9) осуществлять структурную децентрализацию и налаживать сотрудничество децентрализованных структур; 10) достигать изменений с помощью рыночно ориентированных усилий.*

*Ключевые слова: новое государственное управление, предпринимательский характер, бюрократическая модель, конкурентная среда, децентрализация, принятие решений, потребитель, оказание услуг.*

Li Ruiting, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**T. GAEBLER AND D. OSBORNE ON ENTREPRENEURIAL CHARACTER  
OF NEW GOVERNMENT**

*This article provides a comprehensive analysis of the ten principles of new government proposed by the American researchers T. Gaebler and D. Osborne. Outdated bureaucratic model can be replaced by more progressive "business" in terms of implementing the following provisions: 1) steering rather than rowing; 2) empowering rather than serving; 3) injecting competition into service delivery; 4) transforming rule-driven organization into mission-driven ones; 5) funding outcomes, not inputs; 6) meeting the needs of the customer, not the bureaucracy; 7) earning rather than spending; 8) prevention rather than cure; 9) from hierarchy to participation and teamwork; 10) leveraging change through the market.*

*Keywords: new government, entrepreneurial character, bureaucratic model, competitive environment, decentralization, decision-making, consumer, delivery of services.*

УДК 351.323.1

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

## СПОСОБИ ПРИДБАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТЕРИТОРІЇ: ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

*Аналізуються способи придбання державних територій як законні, так і незаконні. Сучасне міжнародне право визнає лише законні способи придбання територій: самовизначення, цесія, обмін, дарування території, продаж території, оренда, рішення арбітражу або суду у разі мирного вирішення територіального спору. Хоча поняття правомірності таких способів, як і вироблення самих способів, пройшли період еволюційного розвитку.*

*Ключові слова: придбання державних територій, самовизначення, цесія, обмін, дарування території, продаж території, оренда, рішення арбітражу.*

Взаємовідносини між державами-сусідами у питаннях їх державної території обумовлюються територіальним верховенством держави і державним суверенітетом в цілому, що й зафіксовано у міжнародному праві.

Питання, що стосуються придбання державної території, завжди належали до числа найважливіших, найскладніших й особливо делікатних міжнародних проблем, які протягом всієї історії людства призводили до кривавих сутичок та війн між державами, гострих міжнародних конфліктів навіть у рамках однієї держави. Гострота цих питань проявляється і в даний час.

Встановлення правового режиму державної території відноситься о питань внутрішньої компетенції кожної держави.

У більшості держав зміна державної території передбачає проведення референдуму. Згідно зі ст. 73 Конституції України питання зміни території вирішується лише Всеукраїнським Референдумом [3].

Зазначимо, що сучасне міжнародне право визнає лише законні способи придбання територій. Хоча поняття правомірності таких способів, як і вироблення самих способів, пройшли період еволюційного розвитку.

У міжнародному праві історично склалося так, що держава володіє територією у разі:

- коли здійснює над нею державну владу;
- організує на ній господарську та виробничу діяльність;
- повідомляє іншим державам про приєднання цієї території (нотифікує територію- юридично затверджує) [1, с.76].

Одні з перших "легальних" способів придбання земель, що установилися в міжнародному праві середніх віків, були пов'язані з епохою великих географічних відкриттів. Саме тоді в якості правової підстави для приєднання нових земель з'явилося поняття "первинного присвоєння". Суть цього способу придбання території полягає у приєднанні державою всіх "нікому раніше не приналежної території", тобто хто перший відкрив невідому до того землю й хоча б номінально нею заволодів, одержував на неї право власності (наприклад, Христофор Колумб).

Науковці називають такий спосіб придбання території "окулярною окупацією". Пізніше було визнано, що сам по собі факт окулярної окупації, який обмежувався лише нотифікацією (публічним оголошенням про відкриття або приєднання певної території), не може створювати "титулу" на такі землі.

У міжнародному праві існує таке поняття як "ефективна окупація", тобто, мова йде про практичне (господарське) освоєння таких територій. Незважаючи на те, що приєднання такої території означало пряме насильницьке захоплення територій "нецивілізованих народів" і супроводжувалося повним ігноруванням законних прав й інтересів корінного населення. Використовували цей спосіб у XV-XIX ст. найбільш розвинені країни (наприклад, Англія, Франція, Німеччина, Іспанія, пізніше США та Японія).

У цей же період з'являється ще один початковий спосіб придбання території, який полягав у встановленні державою суверенітету над знов утвореними ділянками суші, частіше всього островами, поява яких пов'язана з природними катаклізмами (наприклад, землетрус, виверження вулканів) й антропогенною діяльністю людини. Такі території автоматично входили до державної території, якщо утворення відбувались в територіальних водах. Такий спосіб придбання території називається акреція.

В сучасних умовах збільшення території в переважній більшості пов'язане з цілеспрямованою діяльністю людини, спрямованою на збільшення території держави (наприклад, намівання нових ділянок території в морі, будівництво штучних островів і так далі).

У процесі історичного розвитку на зміну початковому присвоєнню земель прийшли "похідні" способи придбання державної території, значення яких полягало у переході території однієї держави до складу території іншої держави. Такий перехід міг здійснюватися як на договірній, так і на позадоговірній основі. Такою градацією практично було покладено початок класифікації законних і незаконних способів придбання території.

До договірних способів придбання державної території належать:

- самовизначення;
- цесія;
- обмін;
- дарування території (у тому числі за шлюбним контрактом, між особами, які царюють);
- продаж території;
- оренда;
- рішення арбітражу або суду у разі мирного вирішення територіального спору [1, с.232].

Самовизначення ґрунтується на принципі рівності та самовизначенні народів, закріпленому в п. 2 ст. 1 Статуту ООН, а також у ст. 1 обох Міжнародних пактів про права людини 1966 року. Але будь-які спроби територіальних змін, що ґрунтуються на принципі самовизначення, викликають серйозні труднощі й нерідко закінчуються збройним конфліктом [4, с.124].

Основна проблема при зміні державної території на підставі самовизначення пов'язана з юридичною невизначеністю суб'єкта цього права та з колізією принципів самовизначення й територіальної цілісності держави. Ця колізія вирішена лише щодо колоніальних і залежних народів – вони мають право боротися за свободу та незалежність, вільно визначати свій політичний статус, без утручання ззовні, й здійснювати свій економічний, соціальний й культурний розвиток.

У Декларації принципів міжнародного права зазначено, що кожна держава має утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на часткове чи повне порушення національної єдності чи територіальної цілісності держави. Тому стає зрозумілою позиція іноземних держав на етапі розпаду СРСР: право виходу союзних республік зі складу Союзу визнавалося тільки за згодою само-

го СРСР. Такий підхід, звісно. Суперечить природно-правовій основі права на самовизначення як права народу самостійно розпоряджатися своєю долею.

У випадку самовизначення з метою державотворення народу, що самовизначається, має належати територія, на якій він проживає й у межах якої виявляється його економічна, соціальна та культурна самобутність, що характеризує цей народ як суб'єкт самовизначення. При самовизначенні не повинно виникати питання про відплатність придбання цієї території в держави, що здійснює на ній територіальне верховенство. Право на самовизначення не може обумовлюватися згодою інших суб'єктів федерації, а також наявністю в території. На якій відбувається самовизначення, зовнішніх кордонів інших держав.

Слід зазначити, що реалізація принципу самовизначення народів можлива тільки у тісному взаємозв'язку з іншими основними принципами міжнародного права. Отже, при його реалізації не повинний бути порушений принцип територіальної цілісності держав. Водночас на практиці дуже важко досягти гармонічного сполучення цих принципів (наприклад, проблема Чечні в Росії, Придністров'я в Молдавії, Тибету в Китаї) [2, с.86].

Цесія (лат. *cessio* – поступка, передача прав) – передача території однієї держави іншій за згодою між ними. Історично цесія є односторонньою угодою зацікавлених держав на територіальну зміну. Раніше держави поступалися частиною своєї території під певним тиском і практично без усякої компенсації. Пізніше цесія стала здійснюватися на відплатних початках, тобто супроводжуватися компенсацією будь-якої форми.

Крім того, цесія потребує укладання між відповідними державами міжнародного договору, що повинен відповідати всім основним принципам сучасного міжнародного права (наприклад, поступка Росією США територію Аляски).

До договірних способів придбання території належить продаж території.

До правомірних способів територіальних змін сучасна міжнародна доктрина відносить відторгнення частини території держави-агресора в якості санкції. Така міра застосовується до конкретної держави не тільки як форма відповідальності за розв'язану агресію проти іншої держави або держав, але й у якості превентивної міри, спрямованої на запобігання агресії з територій, що відриваються, у майбутньому (наприклад, рішення Потсдамської конференції про відрив північної частини Східної Пруссії з містом Кенігсберг й передача цієї частини до складу СРСР).

У міжнародному праві відомо тимчасове користування територіями, мова йде про оренду території. Оренда території – один зі способів, що найчастіше зустрічається в чинному міжнародному праві – тимчасова передача території однією державою іншій на підставі міжнародного публічно-правового договору оренди, що не суперечить основним принципам міжнародного права, і не пов'язаних із установами політичного панування на даній території.

Зазначимо, що оренда державної території в будь-якому її вигляді є хоча й специфічною, але все ж таки зміною державної території, тому що держава-орендодавець на час утрачає частково свій суверенітет щодо такої території, а держава-орендар тимчасово його здобуває.

Договір міжнародної оренди відрізняється від інших видів тимчасового користування територією тим, що:

- він укладається на певний строк і є відплатним;
- він має суто цільовий характер використання орендованої території. І тому вона не може бути вико-

ристана в інших цілях, крім зазначених у договорі (будівництво й експлуатація транспортних шляхів, створення вільних економічних зон, розміщення наукових об'єктів і так далі);

- цілі, закріплені в договорі, не можуть суперечити основним принципам міжнародного права;
- у міжнародному договорі про оренду застерігається, що суверенітет над орендованою територією зберігається за державою-орендодавцем або таке положення саме впливає зі змісту даного договору.

Ще одним способом тимчасового користування є кондомініум (лат. *condominium* – спільне володіння), тобто, це спільне володіння двох і більше держав визначеною територією на яку поширюється їхній суверенітет.

В даний час кондомініуми практично не зустрічаються, раніше вони були єдиним компромісним заходом для задоволення домагань декількох держав на право володіння визначеною територією. Тому правовою основою створення кондомініумів була угода між зацікавленими державами, що визначало характер й межі адміністративної влади кожної держави. В сучасний період існує єдина сухопутна державна територія загальноного користування – відповідно до Паризького договору про Шпіцберген, він, з одного боку, є суверенною частиною Королівства Норвегії, а, з іншого – на нього діє режим спільного користування.

У "старому" міжнародному праві не іменувалося міжнародним сервітутом (лат. *servitus* обов'язок, зобов'язання) (ще в римському цивільному праві під сервітутом розумілося право обмеженого користування чужою земельною ділянкою). Сьогодні цей термін продовжує вживатися в закордонній практиці, для позначення закріпленого договорами або в деяких випадках звичаєм права однієї, декількох або всіх держав на певну форму користування територією іншої держави або на певний стан ділянки такої держави. При цьому об'єктом сервітуту виступає саме територія, і обов'язки по ньому, що носять постійний характер, переходить до іншої держави при правонаступництві [1, с.304].

Розрізняють сервітуту позитивного характеру, що полягали в обов'язку держави допускати на своїй території дію влади іншої держави (наприклад, право проходу або проїзду, право користування водоймищем іншою державою) і сервітуту негативного характеру – під ними розуміється обов'язок держави утримуватися від певних дій на своїй території (найбільш показовим прикладом є демілітаризовані й нейтральні зони). Практично цей термін нині застосовується:

- до права транзиту або прольоту через визначену зону;
- до права проходу деякими ріками;
- до права оренди державної території.

У міжнародному праві відома подвійна цесія або обмін територіями.

Одним із видів договірної поступки є плебісцит – всенародне голосування з питання про територіальні зміни (державної приналежності визначеній території). Плебісцит може проводитися як на підставі внутрішньодержавного акту, так і відповідно до міжнародного договору. У залежності від цього його проведення може поручатися державному органу або міжнародній організації.

Нарешті, міжнародному праву відомі деякі інші правомірні засоби придбання державної території, зокрема, на підставі рішення арбітражу або суду у разі мирного вирішення територіального спору. Таким способом є ад'юдикація (лат. присуджувати) – передача частини території однієї держави іншій на підставі рішення су-

дового органу. Вона буде вважатися правомірною тільки в тому випадку, якщо:

- при зверненні в судовий орган держави, що спречаються, мають у сукупності достатні правові підстави на володіння територією, що оспорується;
- якщо обидві держави визнають над собою юрисдикцію даного суду.

Сучасне міжнародне право, що спирається на загальновізанні принципи, повністю заперечує будь-яку можливість насильницької зміни території держав з порушенням положень Статуту ООН, не визнає переходу суверенітету від переможеної держави до держави-переможниці навіть при тривалій фактичній окупації території переможеної держави (наприклад, окупація Іраком території Кувейту), заперечує давнину набувача.

Не визнаються правомірними й такі способи придбання території, як дебелияція (пізньолат. – перемога, підкорення), тобто завоювання, захоплення території за допомогою сили та анексія (лат. – приєднання, насильницьке приєднання) – подарунок переможцю, незаконне відторгнення або приєднання території однієї держави до території іншої.

Протягом майже всієї історії людства вона була основним видом придбання територій і вважалася правом переможця. Заборона анексії пов'язана з відмовою від воєн як засобу вирішення міжнародних спорів у Паризькому договорі 1928 року і закріпленням у міжнарод-

ному праві, насамперед, Статуті ООН, гарантії цілісності державної території. Проте спроби анексії у сучасному світі не зникли, хоча зустрічаються не часто.

Зазначимо, що ніяка окупація не визнається законною.

В даний час є загальновізанним, що вищим і основним принципом правомірного розмежування державної території є вибір самого народу, що проживає на даній території, і принцип самовизначення народів і націй, що здійснюється і проводиться в життя мирним шляхом, а в деяких випадках, допустимим міжнародним правом, і за допомогою застосування сили (при боротьбі колоніальних і залежних народів за своє національне звільнення й утворення власної державності, при боротьбі проти іноземної окупації або вторгнення).

#### Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О. Міжнародне право М. Баймуратов. – Х.: "Одіссей", 2002. – 672 с.
2. Гоблик В. В. Маркетинговий механізм становлення та розвитку транскордонного регіону/В. Гоблик/Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – №2. – С.85-87.
3. Конституція України. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" №2222-IV від 8. 12. 2004 р.: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996. – К.: Велес, 2005. – 48 с. – (серія видань "Офіційний документ").
4. Манокін Є. В. Сутність державного управління у сфері інформаційної безпеки органів охорони державних кордонів в Україні/Є. Манокін/Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – №5. – С. 120-126.

Надійшла до редколегії 29.10.15

Н.В. Ликарчук, д-р політ. наук, доц.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

### СПОСОБИ ПРИОБРЕТЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ОБЩИЙ АНАЛИЗ

*Анализируются способы приобретения государственных территорий как законные, так и незаконные. Современное международное право признает только законные способы приобретения территорий: самоопределение, цессия, обмен, дарение территории, продажа территории, решение арбитража или судебное решение при мирном решении территориального спора. Хотя понятие правомерности таких способов, как и определение самих способов, прошло довольно длительный эволюционный путь.*

*Ключевые слова: приобретение государственных территорий, самоопределение, цессия, дарение территории, продажа территории, аренда, решение арбитража.*

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

### WAYS OF ACQUIRING STATE TERRITORY: OVERALL ANALYSIS

*Ways of acquiring public areas as law, and not legitimate. Contemporary international law recognizes only legitimate ways to buy areas: self-determination, cession, exchange, gift area, sales area, lease, arbitration or court decision in case of a peaceful solution to the territorial dispute. The concept of legitimacy such methods as making the most ways passed the period of evolutionary development.*

*Keywords: purchase public areas, self-determination, cession, exchange, giving territory, sales territory, rent, the arbitration decision.*

УДК 35.078

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

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

*Досліджені особливості організації влади та службової діяльності в козацько-гетьманській державі. Проаналізовано історичні передумови формування управлінського апарату та значення названого етапу становлення вітчизняної моделі державної служби.*

*Ключові слова: державне управління, державна служба, козацько-гетьманська держава, історія державної служби.*

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

Козацтво виникло як результат історичних умов, в яких проживав український народ на рубежі XV-XVI ст.ст. і відіграло провідну роль у інтенсивному процесі руйнування польських і становлення українських державних інституцій. У цей час на Запорозжжі сформувалася державність, яку М.Костомаров назвав "християнською козацькою республікою", що поєднувала елементи прямої і

опосередкованої демократії, базувалася на полководному адміністративному устрою. Козацька республіка Запорізька Січ була зародком гетьманської держави Б. Хмельницького. У ті часи жоден народ ще не мав такої міцного військового устрою, як Запорізька Січ.

Дослідження сучасної моделі державної служби України потребує всебічного аналізу, що передбачає врахування й історичного досвіду. Управлінська традиція козацько-гетьманської держави є логічною складо-

вою тривалого складного процесу формування української державності і заслуговує на ретельне вивчення.

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

Проблему дослідження особливостей організації службової діяльності та державного управління в козацько-гетьманській державі у вітчизняній теорії державної служби частково піднімали О. Аркуша, Є.Бородін, С.Віднянський, П.Гай-Нижник, М.Іншин, Т.Мотренко, Д.Неліпа, О.Оболонський тощо. Ними відзначається важливість даного питання у контексті історичного аналізу розвитку державної служби на основних етапах вітчизняного державотворення.

Окремий пласт наукових робіт знаходимо в галузі історичних робіт (М.Костомаров, В.Горобець, С. Грабовський, Д.Яворницький), які цікаві загальноісторичними фактами, проте не акцентують увагу на, власне, управлінському аспекті.

*Мета статті* полягає у всебічному комплексному аналізові передумов становлення, розвитку та формування системи державного управління та державної служби козацько-гетьманської держави. Для досягнення поставленої мети пропонуємо користатися функціональним розумінням поняття державного управління та державної служби, які на той час не мали сучасного інституціонального завершення. Відсутність державних установ сучасного вигляду у козацьку добу компенсувалася діяльністю відповідних посадових осіб, зокрема козацькою старшиною, яка виконувала роль первинного організаційного засобу виконання державою своїх завдань і функцій.

*Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.*

Один із етапів генези української держави пов'язаний з формуванням козацтвом політичної організації, яка поступово почала спиратися на достатньо ефективний державний апарат. Спочатку Запорізька Січ була суто військовим табором, у якому мали право бути лише чоловіки. Ситуація постійної бойової готовності сприяла виробленню у козацтва своєрідної системи звичаєвого права та управління, які заперечували і протиставлялися правовій системі та адміністрації Речі Посполитої.

За територіальною ознакою Січ була поділена на 38 січових куренів, котрі очолювали курінні отамани. Територія на правому і лівому берегах Дніпра біля Запорозької Січі поділялася на 5-10 адміністративних одиниць, які називались паланками, відповідно, очолювані полковниками. Там козаки займались господарством, там же знаходились хутори, на яких жили з сім'ями одружені козаки. Коли надходило повідомлення про початок військового походу, вони з'являлися на Січ. Таким чином, курінь був військово-адміністративною одиницею, а вся Січ разом з куренями, паланками, перевозами, торгівлею та прикордонною службою була військово-адміністративним об'єднанням.

Багаторічне функціонування Запорозької Січі стало підготовчим етапом формування Української козацької держави. І вже з першого року національно-визвольної війни під проводом Б.Хмельницького Запоріжжя мало всі необхідні державні ознаки: територію, існування особливої системи органів і установ, що виконують функції державної влади; право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою; політико-адміністративний устрій, армію, суд, систему оподаткування, міжнародне визнання.

Для означення нової держави вживалася давня назва – "Русь" або "Руська земля". Інколи вживалися на-

зви "Запорозжя", "Військо Запорозьке". Проте поступово утверджувалася народна назва – "Україна". Після Переяславської ради московський уряд називав Україну "Малою Росією" або "Малоросією", включаючи її до свого царського титулу [88].

Адміністративний поділ козацько-гетьманської держави дублював структуру війська з метою забезпечення максимально швидкої мобілізації козацького стану. При цьому дослідники стверджують, що політико-адміністративна система Війська Запорозького не була козацьким новотвором оскільки територіальний поділ середньовічного суспільства, зазвичай, скрізь відповідав потребам оперативної мобілізації збройного люду. Мобілізаційний принцип було використано і при організації повітово-воєводської структури Великого князівства Литовського та Корони Польської. Новаційний же підхід уряду Б.Хмельницького при закладенні нової адміністративної структури українських земель полягав у тому, що козацькі полки і сотні мали значно менші території, ніж воєводства і повіти Речі Посполитої, а тому і адміністративним органам було легше ними управляти. Перевагою нової адміністративної мережі стало те, що накази з Чигирини швидко доходили до місцевих урядників [58].

Як бачимо, на Запорізькій Січі державний апарат народився з військової організації, тому державні органи, адміністративно-територіальна система, посади були водночас військовими і державними одиницями.

Вищим законодавчим, адміністративним і судовим органом Січі була січова рада. Її рішення були обов'язковими до виконання. Як правило, рада розглядала найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики, проводила поділ земель та угідь, судила злочинців, що вчиняли найтяжчі злочини та ін.

Важливою функцією ради було обрання уряду Січі – військової старшини, а також органів місцевої влади – паланкової або полкової старшини. З правничого погляду січова рада мала найвищі прокурорсько-судові повноваження і могла проводити розслідування щодо найвищих посадовців Січі. Радою козаки могли зміщувати кошових отаманів, писарів та іншу старшину, а також своїх послів, які підозрювались у неналежному виконанні обов'язків, у неретельному виконанні січових рішень, у несвідомих помилках чи спланованій зраді інтересів Коша. Суворість судових рішень козацької ради могла сягати не лише позбавлення посад і доброго імені, але часом і життя [93, с.74].

Особливе місце в системі державного управління козацько-гетьманської держави займала козацька старшина. Усім козакам, хто займав на Січі командні або військово-адміністративні посади надавалося звання "військової старшини". Після звільнення козака з посади це звання втрачалось, за винятком чотирьох посад: кошового отамана, військового судді, військового писаря та військового осавула. За ними після звільнення з посад на все життя залишалось звання "військової старшини".

Колишню військову старшину, котра мала великий моральний авторитет у Запорізькому Війську, була опорою всього низового війська, носіями всіх його переказів і суворими виконавцями козацьких звичаїв, називали "батьками" або "сивовусими дідами".

Військова старшина, як зауважує Д. Яворницький, під час національно-визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького 1648-57 рр., в процесі формування національної державності, стала виконувати функції апарату державної влади, зокрема, відала військовими, адміністративними, судовими,

фінансовими й навіть духовними справами всього Війська Запорізького.

Загалом, козацька старшина включала наступні посади: кошовий отаман, суддя, осавул, писар, курінні отамани, військові чиновники – підписарій, булавничий, хорунжий, бунчужний, пірначний, підосавулій, довбиш, піддовбиш, пушкар, підпушкар, гармаш, товмач, шафар, підшафарій, кантаржій, канцеляристи, похідні й паланкові начальники – полковник, писар, осавул, підписарій, підосавулій. В мирний час військова старшина керувала адміністративними й судовими справами війська, у воєнний час очолювала козаків, поступаючись своїм місцем у Січі наказній старшині, але після завершення війни знову повертала ці права [116].

З введенням нового адміністративно-територіального поділу України на полки та сотні відбулася ієрархічна диференціація козацької старшини на генеральну, полкову та сотенну старшину. Найнижчою ланкою козацької старшини були міські й сільські (курінні) отамани. Представники козацької старшини, виконуючи свої функції, користувалися так званими ранговими маєтностями, прибутки з яких були платнею за старшинські посади. Одночасно окремі представники козацької старшини одержували платню і від царського уряду, що передбачалося Березневими статтями 1654 р., Переяславськими статтями 1659 р., Московськими статтями 1665 р. та ін. міждержавними актами, укладеними між урядами Гетьманщини і Московською державою. Після остаточної ліквідації державних прав України царський уряд у 1785 р. остаточно скасував козацьку старшину у Гетьманщині як окремий суспільний стан. Деяка частина старшини була зрівняна у правах з російським дворянством.

*Кошовий отаман.* Історики свідчать, що чин кошового отамана існував уже в XVI ст. [116]. Кошовий отаман об'єднував у своїх руках військову, адміністративну, судову й духовну владу. Обов'язки кошового полягали в затвердженні обраних січовою радою усіх нижчих від себе урядовців, узаконенні розподілу земель, розподіленні військової здобичі та військових прибутків, царського жалування, прийняття нових та відпуску старих козаків з Січі, веденні дипломатичних стосунків із сусідніми країнами.

Згідно з домінуючим принципом демократизму, кошовий отаман був лише старшим серед рівних, "батьком" для всіх козаків, маючи більше моральних, аніж дисциплінарних прав, відтак, його повноваження не були безмежними. Зокрема, його владу обмежували три вагомні чинники: звіт, час і рада. Щороку, 1 січня, під час виборів військової старшини, кошовий складав звіт про свою діяльність.

Дослідники наголошують і на демократизмі самої процедури виборів кошового отамана, власне, як й і іншої військової старшини. "Попервах козацька рада висувала претендентів на відповідну посаду (кожен курінь мав право подавати свого кандидата) і ті покидали збори, чекаючи в приміщенні свого куреня. Рішення приймалося після бурхливого обговорення й суперечок, коли переважна більшість узгоджувала єдиного кандидата. Тоді останнього запрошували до козацького кола, вручали символ влади кошового – булаву (яку покладала на свою шапку перед товариством попередній керманіч) і, поспавши голову землею, проголошували отаманом" [93, с.76].

У часі своєї відсутності кошовий призначав свого заступника (наказний отаман). Крім того, мав від 30 до 50 слуг, які виконували обов'язки ад'ютантів, що прислуговували й іншим особам військової старшини.

Символом влади кошового отамана була булава; в церкві він мав окреме місце (бокун або стасидію).

*Військовий суддя* був другою після кошового посадовою особою в Запорізькому Війську, розглядав кримінальні й цивільні справи й виносив вироки злочинцям, залишаючи, однак, остаточну ухвалу кошовому отаману або військовій раді. У судочинстві керувався звичаями і традиціями, на яких базувалося усе козацьке життя. Окрім, судових справ, військовий суддя у відсутність кошового отамана був наказним кошовим отаманом, виконував обов'язки скарбника й начальника артилерії.

Зовнішнім знаком влади військового судді була велика срібна печатка, яку він прикладав до документів.

Головним прибутком судді було царське жалування – 70 карбованців на рік, частка митних, січових зборів і так званий "малий презент" від кожного прохача.

*Військовий писар* обирався з освічених, обізнаних в іноземній мові та латині козаків. Якщо претендент підтверджував високий професіоналізм і свої морально-ділові чесноти, товариство щорічно переобирило його на цю ж посаду. Військові писарі були найменш плінними посадовцями. Відомо, що протягом останніх 40 років існування козацької держави у Війську Запорізькому змінилося лише чотири військові писарі.

Мешкав військовий писар в окремому приміщенні разом зі своєю канцелярією з "підписарями, писарчуками, канцеляристами, підканцеляристами, копіїстами, реєстраторами і товмачами, яка вела активний обмін документацією внутрішнього і зовнішнього характеру" [93, с.77].

Військовий писар від імені кошового отамана та товариства вів усе діловодство, одержання, підготовку та пересилання офіційної кореспонденції, керував військовою старшиною, що займала посади писарів в паланках та в похідних командах.

Значення військового писаря мало велике політичне значення, оскільки писар мав доступ до багатьох владно-адміністративних таємниць, відтак, мав помітний вплив на настрої громадського життя. Важливість цієї посади підтверджує той факт, що на Січі виробилися звичаї досить суворо карати тих козаків, які наважувалися підмінити військового писаря та пробували замість нього вести листування від імені всього Коша чи отримувати загальновійськову (часто конфіденційну) кореспонденцію. За це на таких зухвальців чекало покарання аж до страти [105, с.70].

Зовнішнім символом військового писаря був каламар (чорнильниця) в довгій срібній оправі, який він під час ради тримав за поясом, а перо застромлював за праве вухо.

Утримання військового писаря складало 50 карбованців царського жалування, а також відсотки з митних і січових зборів.

*Військового осавула*, як й інших посадовців військової старшини, обирали на загальній раді простих козаків низового товариства. Мешкав і харчувався осавул у своєму курені. Його обов'язки його були достатньо складні: організація і ведення прикордонної служби запорізьких земель, охорона зимівників та шляхів на Січ по Дніпру і на суші, ведення слідства та виконання судових вироків як у Січі, так і у віддалених паланках, підтримка дисципліни й порядку серед козаків у мирний час у Січі, а у воєнний – у таборі, розподіл платні та провіанту, заготівля продовольства для війська на випадок війни тощо.

Зовнішнім знаком влади військового осавула була тростина (дерев'яна палиця з потовщеними кінцями, скріпленіми срібними кільцями), яку він повинен був



тримати під час військових зборів. Прибутки військового осавула були такими ж, як у військового писаря – він отримував на рік 40 карбованців жалування.

Для підвищення престижу кошового отамана, судді, писаря і осавула під час урочистих ходів та в бойовій обстановці кожного з них супроводжувала почесна варта, яку виділяли курені.

*Військовий обозний* очолював артилерійську і фортифікаційну справу на Січі. Під час походу він або наказний обозний керували побудовою табору з возів, а також штурмом укріплень ворога. Займався обліком та комплектуванням війська, разом з військовим осавулом підтримував дисципліну та порядок на Січі. Помічником обозного був пушкар.

*Курінних отаманів*, які йшли за військовою старшиною, було 38 (за кількістю куренів Запорізької Січі). Ця посада була виборною. Вибори курінного отамана були приватною справою лише певного куреня й виключали втручання козаків іншого куреня. Посада курінного отамана мала важливе кар'єрне значення, зокрема, давала можливість бути обраним в майбутньому кошовим отаманом. Якщо суддя та осавул не займали раніше посади курінного отамана, то звання військового старшини за ними не зберігалось після їх звільнення з цих посад.

Курінний отаман мав необмежену владу над козаками свого куреня. Вони виконували функції інтендантів, забезпечуючи власний курінь харчами й дровами. Без дозволу курінного ніхто не мав права відмикати курінну скарбницю, де зберігались кошти куреня та особисті речі козаків.

Коли курінний отаман тимчасово був відсутній, у господарчих справах його заміщав курінний кухар. Під час походу призначався наказний курінний отаман, а обраний залишався в Січі. Курінний отаман мав свій значок, тобто невеликий прапор, який ніс курінний хорунжий. Обирався курінний отаман на курінній раді.

За царським грошовим чи хлібним жалуванням, яке було їхнім головним прибутком, курінні отамани їздили особисто до столиці. Крім того, вони отримували від козаків, що їздили на здобич, "з ласки" – що хто дасть; гроші ж, котрі вони збирали за крамниці й хати на базарах, орендовані шинкарями і крамарями, збір від казанів та від найму курінних дубів чи човнів, вони використовували на потреби куренів.

Крім військової старшини, існували посади військових службовців, до яких належали: довбиш, пушкар, товмач, кантаржій, шафар, канцеляристи й шкільні отамани.

*Військовий довбиш* (добош, политаврник). Його прямий обов'язок полягав у скликанні козаків на раду ударами в литаври на січовому майдані (1 січня нового року, 1 жовтня, на Покрову Богородиці, у певні дні березня чи квітня – на свято Воскресіння Христового, перед походами на ворогів або під час прийому в Січі важливих осіб). Таким чином, подавав сигнал про те, що кошовий отаман став під хоругвою, а військова старшина під бунчук, і що січову раду можна починати. Крім того, військовий довбиш часом виконував обов'язки інших службовців. Наприклад, допомагав військовому осавулу, супроводжуючи важливих злочинців до Січі, роздягав засуджених злочинців і приковував їх до ганебного стовпа на площі, був присутнім при виконанні судових вироків, інспектував стан збору та виходу козаків з зимівників, направлявся в паланки для з'ясування причин затримки виплати податків, стягав на користь війська мито й перевізні через ріки. Згідно розкладу військового жалування 1768 р., за виконання своїх обов'язків отримував три карбованці на рік. Військовому

довбишу допомагав виборний піддовбиш. Символами його обов'язків були литаври.

*Військовий пушкар* завідував усією запорізькою військовою артилерією, зберігав порох, свинець, ядра, навчав та командував гарматами. Займався постачанням артилерії. Наглядав також за військовою в'язницею, у тому числі, за злочинцями, які чекали суду і тимчасово перебували при військовій пушкарні. Утримання військового пушкаря, як і довбиша, призначалося з царського жалування та складалося з трьох карбованців на рік. Військовому пушкареві допомагали військовий підпушкар і кілька гармашів або канонірів, вправних стрільців із гармат і рушниць.

*Військовий товмач* (глувач, драгоман). Виконував обов'язки військового перекладача й повинен був знати іноземні мови народів, які мали стосунки з козаками чи проїжджали через їх землю: поляків, турків, татар, греків, вірмен, молдаван та ін.; товмач візував їхні посвідки, оголошував їм вимоги Запорізького Коша, був посередником між ними й запорізькими козаками; читав грамоти, прислані в Січ іноземними володарями. Крім іншомовних перекладів документів та переговорів з іноземцями, здійснював розвідку та контррозвідку Січі.

*Військовий кантаржій*. Був охоронцем військових ваг і мір, що служили нормою для ваг і мір усіх торговців і продавців, котрі жили в Січі. Водночас кантаржій слідкував за збором здобутків для січової скарбниці, а також дотримання правил торгівлі на Січі. Він жив у окремому приміщенні на базарній площі.

*Військові шафари* у кількості чотирьох і більше осіб займалися збором податків з проїжджих купців, дрібних торговців та промисловиків різного стану й народності на перевозах: Кодацькому, Микитинському (через Дніпро), Самарському (через Самару) та Буго–Гардовому (через Буг). У кожного шафара був підшафарій, писар та підписар. Вони вели книги прибутків-видатків, мали при собі козацькі команди, часом команди пограничних комісарів, і суворо стежили за порядком при рухові вантажів через переправи.

*Військові канцеляристи* поділялися на старших і молодших, або власне канцеляристів і підканцеляристів, писарів і підписарів. Штат канцеляристів часом сягав 20 осіб (документи 1755 р.) [116]. Керівництво військовими канцеляристами здійснював безпосередньо військовий писар.

*Отамани січової школи* (один – для школярів старшого, другий – молодшого віку) під наглядом начальника січових церков очолювали освіту дітей в січових школах, де навчання велося за кошти Січі. Отаманів обирали й скидали самі школярі. Ці службовці тримали в руках шкільні кошти й дбали про харчі та життєві вигоди свого юнацького та дитячого товариства.

Серед військових службовців можемо виокремити також *булавничого* (зберігав булаву кошового), *бунчукового* (зберігав військові бунчуки) та *хорунжого* (зберігав хоругву або військовий прапор, який він носив на війні). Крім військового хорунжого, було ще 38 курінних.

На окремих осіб – *чаушів* – покладалися обов'язки посланців. Найнижчими за рангом чиновниками Запорізького низового Війська були *громадські отамани* (стояли на чолі паланок у слободах і зимівниках і стежили за порядком та добропристойністю його мешканців), *військові табунники*, *військові скотарі* та *військові чабани*, які, відповідно, дбали про громадські табуни коней, череди худоби та отари овець.

На нижчому щаблі посад, слідом за січовою старшиною, йшла похідна і паланкова старшина, яка за ран-

гом була вищою за військову старшину, проте її повноваження розповсюджувалися лише поза Січчю.

*Паланкову старшину* становили: полковник (сердюк), осавул, писар, підосавул і підписар, яких щорічно обирали на раді із найзаслуженіших людей. *Полковник* на території паланки уособлював кошового отамана, тому мав право карати і страчувати злочинців. Він відповідав за моральний стан і дисципліну козацького середовища в слободах і зимівниках, а також своєчасний збір козацького війська за розпорядженням з Січі. Його влада поширювалась також і на осіб, котрі проїжджали через паланку. Він дозволяв їм в'їзд у вольності запорозьких козаків, а для безпеки давав перепустку – знак у вигляді копії пірнача. Зовнішнім знаком гідності паланкового полковника був металевий пірнач, який він носив за поясом.

*Похідна старшина* складалася з полковника, який керував певною частиною війська, осавула і писаря. Вони діяли або у воєнний час, у сухопутних і морських походах, або в мирний час при переслідуванні ворогів, а особливо в передовій сторожі на кордонах запорізьких вольностей.

В силу розбудови козацької держави загострювалась проблема ефективного управління фінансовими затратами на утримання державного апарату. Поповнення державної скарбниці здійснювалося з кількох основних джерел: земельного фонду, прикордонного мита, доходів від промислів, торгівлі та податків.

Від початку визвольної війни гетьман Б. Хмельницький прагнув проводити самостійну фінансову політику, вважаючи її однією з основних ознак державності. Фінансову сферу держави гетьман спочатку контролював особисто, а з 1654 р. була введена *посада гетьманського підскарб'я*. Генеральний підскарбій – одна з найвищих посад у гетьманській адміністрації. Підскарбій відповідав за стан фінансів козацького війська, розподіл натуральних та грошових податків, встановлював мито, очолював скарбову канцелярію [45].

Кошти державного скарбу за часів Б.Хмельницького витрачали на утримання гетьмана, послів, платню вищій військовій старшині й адміністрації, благодійні внески на церкву, державне будівництво. Рядових козаків за службу забезпечували земельними ділянками.

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

## ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КАЗАЦКО-ГЕТМАНСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Исследованы особенности организации власти и служебной деятельности в казацко-гетманском государстве. Проанализированы исторические предпосылки формирования управленческого аппарата и значение названного этапа становления отечественной модели государственной службы.*

*Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, казацко-гетманское государство, история государственной службы.*

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

## FEATURE OF ORGANIZATION OF THE GOVERNMENT AND PUBLIC SERVICE ACTIVITY IN COSSACK-HETMAN STATE

*This article provides researching the feature of organization of the government and public service activity in Cossack-Hetman state. It analyzes historical preconditions for formation of administrative staff and importance of this stage for establishing of national public service model.*

*Keywords: public administration, public service, Cossack-Hetman state, history of public service.*

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, у козацько-гетьманській державі протягом майже 300 років (з кінця XV ст. до 1775 р.) її існування сформувалася своєрідна модель державної служби, в якій козацька старшина мала свої чини і ранги, де чиновницькі посади виростили з військових, загальноновизнаним був принцип підпорядкування нижчих вищим, обов'язковість прийнятих рішень для всіх, підзвітність вищих органів влади перед загалом (один раз у рік). І якщо на початку козацька управлінська еліта була досить відкритою для входження до неї непривілейованих прошарків, то у XVIII ст. вона поступово замкнулась і перетворилась в закриту касту. Козацькі гетьмани та їх старшина, що була тимчасовим суб'єктом влади, перетворювалась у постійний уряд.*

Як правомірно стверджує В.Малиновський, козацько-гетьманська держава стала унікальним феноменом XVII ст., що не мав прецеденту в Європі як оригінальна, створена українським народом, спроба відновлення в нових історичних умовах втраченої державності [88]. Своєрідність козацькій державі до певної міри визначала система державного управління та специфічна організація службової діяльності козаків.

### Список використаних джерел

1. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
2. Горобець В. Історія українського козацтва: нариси у 2 т. \ Ред. кол: Смолій (відп. ред) та інші. – Київ.: Вид.дім "Києво-Могилянська академія", 2006 р, Т.1. – 800 с.
3. Нариси історії державної служби в Україні / Аркуша О.Г., Бородін Є.І., Віднянський С.В. та ін. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
4. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків: у 3-х т. – 1 том. Львів: видавництво "Світ".1990.- 319 с.
5. Скальковський А.О. Історія Нової Січі або останнього Коша Запорозького / А.О.Скальковський. – Д., 1994. – 678 с.
6. Булгакова С.О. Казначейська система виконання бюджету. – К.: КДТЕУ, 2000 – 250 с.
7. Нариси історії державної служби в Україні / Аркуша О.Г., Бородін Є.І., Віднянський С.В. та ін. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 536 с.

Надійшла до редколегії 10.09.15

УДК 35.08:342.6

В.С. Папуша, здобувач  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ**ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

*В статті розглядаються особливості функціонування державної служби в системі виконавчої влади. Зазначається важлива роль державних службовців в роботі органів виконавчої влади. Підкреслюється значення державної служби як інституту, що виступає опосередкованою ланкою між державою та суспільством.*

*Ключові слова: виконавча влада, держава, державне управління, державна служба, державні службовці, суспільство, органи виконавчої влади.*

**Постановка проблеми.** Сучасні світові соціальні, економічні політичні та інші процеси характеризуються постійними змінами, швидкою динамікою розвитку. Кожна держава, аби залишатись в центрі цивілізованого світу, змушена постійно реагувати на сигнали, що надходять з соціуму, а інколи й випереджати хід подій, вдаючись до аналізу стану розвитку суспільства. Для ефективної взаємодії суспільна та держави остання має вміло організувати державне управління. Ефективне державне управління є важливою умовою продуктивного діалогу держави та інститутів суспільства в сучасних демократичних, правових країнах світу.

Успішність функціонування держави пов'язують з роботою сукупності її органів, що здійснюють ті чи інші функції держави. Важливою ланкою, що з'єднує державу і суспільство є державні службовці. На їх плечі покладається важлива роль у здійсненні функцій держави, надання якісних послуг населенню. Демократичні процеси, які не оминають і Україну все частіше змішують виносити питання про можливість державних службовців ведення якісно нового ефективного діалогу з громадськістю. Тому, на сьогодні є велика необхідність у дослідженні інституту державної служби, його шляхів і тенденцій розвитку. Все більш актуальним стає питання його кадрового забезпечення у всіх органах державної влади, які цей інститут пронизує.

Відповідно до розподілу гілок влади, які закріплюються в конституціях демократичних країн, державні службовці пронизують кожну з цих гілок влади: законодавчу, виконавчу, судову. Виконавча влада найбільше пронизана кількістю державних службовців. Виконавча влада має особливий характер діяльності відмінний від законодавчої та судової. Її завдання полягає у реалізації функцій держави, здійснення на практиці важливих завдань щодо управління різноманітних процесів у суспільстві. Тому виконавча влада та інститут державної служби на сьогодні набувають великого значення без якого не можливо здійснювати ефективне державне управління.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичні основи дослідження функціонування державної служби проводилися багатьма вітчизняними та зарубіжними дослідниками Атаманчук Г.В., Дубенко С.Д., Желюк Т. Л., Оболенський О.Ю., Серьогін С. М., Щодо питань функціонування виконавчої гілки в системі державного управління влади та державної служби в сфері виконавчої влади досліджували Авер'янов В.Б., Бельський К.С., Козбаненко В.А., Ославський М.І, Тринченков А.А., Федоренко В.Л. та ін.

**Мета.** Метою даної статті є розкриття ролі державних службовців у сфері здійснення виконавчої влади.

**Основний матеріал.** Функціонування державного механізму важко уявити без ефективної організації державної служби. Їй відводиться особлива роль у здійсненні державного управління шляхом виконання повноважень державних органів, практичного здійснення функцій держави, вирішення її завдань, забезпечення державних інтересів. Державний службовець є тим суб'єктом з яким кожен громадянин у повсякденному житті найчастіше

зустрічається і через його діяльність оцінює саму систему та ефективність державного управління.

Державним службовцям належить особлива роль в соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та розбудові громадянського суспільства на засадах демократичності і верховенства права. Сучасне поняття державної служби вбачається в діяльності службовців спрямованої на забезпечення виконання повноважень держави, її державних органів. Важливим аспектом діяльності державної служби є саме функції виконання, що стає основою забезпечення якісного функціонування державного апарату.

Державна служба завжди слугувала показником ефективності всієї держави, її рівня розвитку, економічної та соціальної стабільності, і навіть може вказувати на рівень розвитку всього суспільства. Цей інститут є важливим для нормального функціонування всієї держави та основою розвитку суспільно-політичної системи.

Як зазначає Оболенський, державна служба вбирає в себе ряд аспектів, включаючи економічний, політичний, правовий, соціальний, організаційний кадровий та ін. Всі вони віддзеркалюють багатогранність діяльності державної служби як сфери професійної діяльності державних службовців із забезпечення реалізації функцій держави [7, с. 56].

Як видно, державна служба функціонує в різних площинах тому її можна охарактеризувати як державний правовий, соціальний, економічний, політичний, організаційний інститут, що спрямований на реалізацію цілей та функцій держави. Інститут державної служби є важливим елементом суспільного життя та функціонує заради розвитку суспільства і держави.

Державна служба, по своїй сутті, є засобом та механізмом здійснення державою своїх завдань та цілей, які не повинні суперечити інтересам суспільства. В реалізації функцій держави, що лягає на плечі державних службовців, останні повинні виступити групою, яка втілюватиме демократичні засади існування самої держави у взаємодії з суспільством, сприятиме створенню умов для розвитку громадянського суспільства.

Український дослідник Авер'янов з цього приводу зазначає, що державна служба має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати лідируючою силою суспільства. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність [3, с. 192].

На державну службу в сучасних розвинених державах, як інституту, що втілює в повсякденному житті волю держави, покладаються різні завдання.

До таких завдань можна віднести, в першу чергу, і що є досить важливим – забезпечення прав і свобод людини та законних прав й інтересів громадянина, контролю за здійсненням функцій держави, забезпечення функціонування державного апарату, досягнення ціліс-

ності державного механізму і стійкості засад державного управління, а також створення умов, що дозволяють ефективно досягати цілі через функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування.

Головне завдання державної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності, спрямованої на вироблення і втілення в життя державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах всього суспільства або його окремих сегментів [5, с. 18].

Державна служба є важливою складовою всіх державно-управлінських процесів при цьому вона залишається своєрідним інститутом і виконує не тотожні державному управлінні функції. Її роль полягає у забезпеченні ефективної роботи усіх гілок влади та забезпеченні реалізації прав та інтересів громадян.

Конституційний принцип демократичних держав визначає поділ державної влади на законодавчу виконавчу і судову. Відповідно до цього принципу поділяють державну службу на службу в органах законодавчої влади, виконавчої та судової влади.

Найбільш значущою для ефективного державного управління є служба в органах виконавчої влади, адже саме на неї лягає основне завдання зі втілення функцій держави. Проходження державної служби в органах виконавчої влади має свої особливості відмінні від служби в органах законодавчої чи судової влади.

Виконавча влада та державна служба завжди були тісно взаємопов'язані. Зазвичай розвиток виконавчої влади, що відповідає демократичним, правовим стандартам, важко уявити окремо від розвитку самого інституту державної служби.

Під виконавчою владою, в першу чергу в найзагальнішому її значенні, розуміють одну з гілок державної влади, що спрямовує свою діяльність на виконання законів держави або інших нормативно-правових актів, тобто зосереджується на управлінській діяльності держави. Також, важливим її призначенням є реалізація як внутрішньої, так і зовнішньої політики, управління значими для держави процесами суспільного розвитку. Важливо також зауважити, що виконавча влада повинна функціонувати в інтересах прав і свобод громадянина. Взагалі, робота виконавчої влади у сфері взаємодії з суспільством, громадянами потребує окремого дослідження. Виконавча влада є окремим видом державної влади та посідає досить важливе місце в загальній системі поділу гілок влади. Будь-яку державу важко уявити без виконавчої влади, оскільки на неї покладаються важливі завдання зі здійснення функцій та завдань держави.

Виконавча влада є самостійною гілкою державної влади, носить організаційний характер та складається з системи органів, кожен з яких наділений певними повноваженнями та має на меті забезпечення функціонування держави шляхом виконання законів визначеними методами.

Метою виокремлення виконавчої влади полягає в тому, що ця гілка влади покликана здійснювати інтереси держави. Таким чином виконавчу владу обмежують у можливому свавіллі стосовно суспільства.

Важливою відмінністю виконавчої влади від законодавчої чи судової влад є її зміст, а саме те, що забезпечуючи функціонування держави вона спирається на людські, матеріальні та фінансові ресурси. А основу людського ресурсу, якими керується виконавча влада складають саме державні службовці. Виконавча влада, на сьогоднішній день, сформувалась в складну систему, яка складається з багатьох державних органів, що наділені певними повноваженнями.

Значення виконавчої влади полягає у здійсненні функцій держави на всіх її рівнях, тому рівнів виконавчої влади може бути багато.

В структурі виконавчої влади розрізняють дві частини. Перша частина – це та, яка покликана здійснювати політичні завдання держави, тобто ставить мету, цілі, що реалізуються в процесі здійснення державного управління. Таку частину ще називають політичними органами виконавчої влади. До іншої частини відносять неполітичні органи виконавчої влади. По суті, неполітичні посади пронизані звичайними державними службовцями. Ці посади мають інше завдання – забезпечення виконання волі політичних органів виконавчої влади. Важливою особливістю і відмінністю неполітичних посад державних службовців в органах виконавчої влади ввід політичних є те, що перші зазвичай не мають прямої залежності щодо звільнення з посад у разі зміни влади.

Досліджуючи розвиток виконавчої влади та державної служби, стає помітним те, що остання дещо виокремлюється і перетворюється в самостійний інститут, але при цьому пронизує увесь державний механізм, відіграючи важливу роль у здійсненні державного управління загалом.

Державна служба, будучи важливим елементом діяльності виконавчої влади, потребує постійного вдосконалення, щоб відповідати сучасним викликам суспільства. В першу чергу це її організація, що стає об'єктом досліджень науковців багатьох країн.

Функціонування виконавчої гілки влади, всіх її органів, що здійснюють державне управління багато в чому залежить і забезпечується підсистемами. Одним із таких ресурсів, що забезпечує її діяльність є інститут державної служби.

Державна служба як і виконавча влада, завжди реалізовувала функції держави, тобто втілювала надані завдання через органи державної влади. Таким чином виконавча влада та державна служба мають тісний і нерозривний зв'язок.

Органи виконавчої влади здійснюють керівництво над всією багатоманітністю сфер суспільного життя, що надає їй діяльності в силу її постійного професійного характеру. Державна служба характеризує виконавчу владу з внутрішньої сторони. Вона є складовою частиною виконавчої влади на всіх етапах її історичного розвитку. Корпус державних службовців є необхідною частиною системи соціальної організації і в першу чергу – державної. Тому держава завдяки правовому регулюванню направляла діяльність державних службовців [1, с. 26].

Як видно вищезазначеного, державна служба є складовою виконавчої влади, однак остання не включає її повністю, адже державні службовці здійснюють свої повноваження не тільки в органах виконавчої влади, а й в законодавчих та судових органах і складають окремий інститут. Однак, тут варто зазначити, що органи виконавчої влади налічують найбільшу кількість державних службовців у порівнянні з іншими гілками. Тому виконавчу владу і державну службу об'єднує багато спільного, а саме це спрямування своєї діяльності на виконання функцій і завдань держави.

Державна служба завжди впливала на важливі сфери діяльності виконавчої влади: економічна, політична, соціальна, культурна, наука та ін. Тому до цього інституту в будь-якій сучасній демократичній, правовій державі приділяється велика увага – враховуються сучасні світові тенденції розвитку суспільства, досліджуються потреб інтересів громадян і потім вже спрямовуються зусилля на реформування і вдосконалення функціонування державної служби, адже від неї найчастіше залежить ефективність функціонування як самої держави,

так і всього суспільства. Державна служба є важливим інститутом держави, тому йому відводиться важлива роль у здійсненні реформ.

**Висновок.** Виконавча влада і державна служба мають тісний взаємозв'язок, а тому вдосконалення виконавчої влади багато в чому, а можливо навіть і прямо залежить від підвищення якості функціонування інституту державної служби. Виконавчій владі як і державній службі притаманні функції виконання, які їх споріднюють. Тому ряд дослідників державного управління вказують, що виконавча влада і інститут державної служби мають тісний взаємозв'язок.

Важливо зауважити те, що вдосконалення і підвищення ефективності системи виконавчої влади, на всіх її ланках, є чітке закріплення правового положення державних службовців, що займають певні посади в органах виконавчої влади. Державні службовці, як вже зазначалося раніше, представлені в найбільшій своїй кількості в органах виконавчої влади і заповнюють практично всю її структуру, що зумовлює актуальність проблеми управління державною службою на всіх рівнях. Взаємозв'язок виконавчої влади та державної служби на сьогоднішній день є досить тісним. Специфіка функціонування державних службовців в системі органів виконавчої влади має

свої, притаманні їй особливості та поступово набуває правову основу, що постійно розвивається.

Виконавча влада носить універсальний характер, здійснює свої повноваження на всій території держави. Така її риса відрізняє виконавчу владу від інших гілок влади. Виконавча влада носить підзаконний характер, адже як відомо, всі її органи в своїй діяльності керуються законами.

**Список використаних джерел**

1. Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск: Издательство Смоленского государственного университета, 1995.
2. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / М. І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
5. Желюк Т. Л. Державна служба : на- вчальний посібник / Т. Л. Желюк. – К. : ВД "Професіонал", 2005. – 576 с.
6. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
7. Оболенський В.Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
8. Федоренко В.Л. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади як чинник удосконалення інституту державної служби/ Федоренко В.Л. // Вісник НАДУ. – 2014. – № 3. – С. 83–89.

Надійшла до редколегії 15.10.15

В.С. Папуша, соискатель  
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

*В статье рассматриваются особенности функционирования государственной службы в системе исполнительной власти. Отмечается важная роль государственных служащих в работе органов исполнительной власти. Подчеркивается значение государственной службы как института, выступающего опосредованным звеном между государством и обществом.*

*Ключевые слова: исполнительная власть, государство, государственное управление, государственная служба, государственные служащие, общество, органы исполнительной власти.*

V. Papusha, PhD student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**CIVIL SERVICE FUNCTIONING IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE POWER**

*The article deals with the peculiarities of public service functioning in the system of executive power. The important role of public servants in the executive power is determined. The value of public service as an institution that acts as an indirect link between the state and society is pointed out.*

*Keywords: executive power, the government, public administration, civil service, public servants, society, authorities.*

УДК 35

К. С. Проскуракова, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ  
(СУЧАСНИЙ СТАН І ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ)**

*У статті розглянуто ключові моменти реформування публічної адміністрації в Україні через аспект підвищення кадрового забезпечення діяльності публічної адміністрації до європейських стандартів. Наводяться приклади застосування європейських програм в інших країнах. Пропонуються напрями підвищення ефективності державної служби. Розглянуто актуальні питання розвитку інструментів політики державного управління.*

*Ключові слова: публічна адміністрація, публічна служба, державна служба, адміністративна реформа, кадрове забезпечення, досвід.*

**Мета статті.** Метою статті є аналіз правового забезпечення управління державною службою в зарубіжних країнах та підходів до реформування.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання становлення та розвитку державного адміністрування в аспекті розвитку кадрового потенціалу відображено в працях Н.Нижник, Н.Гончарук, М.Лахижі, С.Серьогіна, Л.Пашко, М.Пірен, Г.Іздебського, М.Кулеші, Й.Святкевича та ін.

**Виклад основного матеріалу.**

Здійснення в Україні економічних і соціальних перетворень, досягнення економічного зростання, про-

сування в напрямку європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління. Із цією метою в Україні проходить широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємним складником якої є реформування системи державної служби, якій відводиться одна з провідних ролей у цьому процесі.

Незважаючи на вживані заходи, ця система ще не повною мірою відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку гро-

мадського суспільства, здійснення ефективного управління в державі.

Це зумовлює необхідність подальшого реформування всіх аспектів інституту державної служби в Україні, у тому числі й управлінського, що надасть можливість уточнити, а то й змінити систему органів управління, спростити і здешевити їх апарат, відмовитись від невластивих державі функцій, підвищити професіоналізм державних службовців, поліпшити їх матеріально-технічне й соціальне забезпечення, сформувати систему законодавства, яка гарантувала б ефективне виконання адміністративним апаратом управлінських функцій і забезпечила б правові гарантії прав і свобод громадян від свавілля чиновників. Отже, поглиблене дослідження особливостей управлінського впливу на державну службу, системи правового регулювання її статусу, практичної діяльності суб'єктів управління зумовлено потребами сьогодення й майбутнього Української держави, у зв'язку з чим набуває особливого змісту й актуальності.

Як об'єкт управління державна служба України становить собою складне комплексне утворення, яке ввійшло в себе багато аспектів свого існування. Її трактують і як професійну службу діяльності державних службовців, і як комплекс інститутів (правового, організаційного, соціального та ін.). Цілковито підтримуючи цю позицію, виділення цих або інших сторін в жодному разі не розриває цілісності державної служби як об'єкта управління. Саме поєднання названих, а можливо і інших сторін дає найбільш повне уявлення про таке складне явище як державна служба. Державна служба повинна мати цілісний характер, а управління держслужбою має забезпечувати цю цілісність, що неможливо без координації. Основною й визначальною формою координації в системі державної служби є нормативне регулювання.

В умовах реалізації політики якості у сфері державного управління, впровадження основних засад управління якістю в діяльність державних органів свого перегляду й переоцінки потребують методи управління, що передбачають вплив на свідомість державних службовців (переконання, заохочення), адже вони формують у них системи моральних цінностей, розуміння моральних стандартів, вимог, зразків належної поведінки тощо. У зв'язку з цим актуалізується проблема прийняття Закону "Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування".

У практиці управління державною службою недооцінено такий метод як заохочення державних службовців. Доцільно загальні засади забезпечення службової дисципліни закріпити в Законі України "Про державну службу", а окремі питання застосування заохочень і дисциплінарної відповідальності врегулювати спеціальним законом. Безумовного значення для досягнення цілей управління державною службою мають також інші методи управління, насамперед метод примусу. Йдеться про використання системи методів, бо кожен з них має як своє місце, так і вагомий роль у загальній системі управління державною службою.

Важливого теоретичного та практичного значення на шляху побудови нової моделі управління державною службою має досвід інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан та перспективи розвитку управління державною службою. У багатьох зарубіжних країнах розробляються соціально орієнтовані концепції держслужби, для реалізації яких запроваджені перехідні від державного управління з використанням методів втручання до державного управління, заснованого на системі надання послуг, соціального захисту громадян. Характерною

ознакою статусу суб'єктів управління держслужбою багатьох країн є те, що вони, як правило, мають високий ступінь незалежності від політичних змін. Позитивний потенціал як для забезпечення задоволення населення якістю державних послуг, так і створення "якісного" внутрішнього середовища має організація державної служби на засадах "системи заслуг".

Активні пошуки шляхів підвищення авторитету й дієвості державної служби в Україні вимагають удосконалення управління нею. Державна служба може стати ефективною тільки у випадку, якщо сама становитиме зразок оптимальної організації, раціональної структурної побудови й вискоєфективного управління. При цьому системі управління держслужбою належить забезпечити єдність держслужби, взаємодію державних органів зі структурами громадянського суспільства, координацію діяльності державних органів з питань вступу на державну службу, її проходження і припинення, а також професійного розвитку державних службовців.

Систему органів управління державною службою складають: (а) загальнополітичні органи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які вирішують стратегічні питання організації й функціонування держслужби; (б) спеціалізовані органи управління (Головне управління державної служби та його територіальні органи), покликані здійснювати функціональне управління держслужбою, координувати діяльність у цій сфері, забезпечувати втілення в життя рішень загальнополітичних органів, державну політику щодо держслужби; (в) міністри, керівники державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів усіх рівнів.

Особливе місце в системі органів управління державною службою займають Головдержслужба України та її територіальні органи, які в процесі управлінської діяльності реалізують широке коло функцій. Головну увагу в роботі зосереджено на характеристиці таких функцій: (а) організації й координації, (б) контролю, і (в) кадрового забезпечення.

Єдність процесу управління держслужбою і її цілісність досягаються саме координацією діяльності підрозділів державних органів з питань державної служби, взаємодією з органами місцевого самоврядування. Недооцінка координаційної функції й напрямку управлінської діяльності часто-густо призводить до неузгодженості в їх діях, чим знижується якість і погіршуються результати процесу управління. Про це, зокрема, свідчить і практика управління держслужбою. На забезпечення реалізації цієї функції спрямована діяльність значної кількості координаційних органів з різних питань держслужби. Але, на жаль, більшість із них сьогодні має пасивно-узгоджувальний характер, вони не повною мірою реалізують свій потенціал. Звертається увага на необхідність забезпечити на законодавчому рівні обов'язковість виконання рішень Головдержслужби України в межах її компетенції для інших державних органів.

Ефективність функціонування державної служби неможливо уявити без застосування всієї системи контролюючих засобів. Однією з основних форм контрольної діяльності Головдержслужби та її територіальних управлінь є проведення перевірок. Практика управління держслужбою свідчить про значну інтенсивність цієї діяльності як з боку Головдержслужби, так і її територіальних органів. Об'єктом перевірок є органи державної влади – як органи виконавчої, так і інших гілок влади. У той же час аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що повноцінним суб'єктом цих перевірок є лише Головдержслужба. На сьогодні вкрай актуальним є забезпечення більшої узгодженості контрольної діяльності, викорис-

тання різних її форм подолання міжвідомчих бар'єрів не тільки з метою фіксації існуючих недоліків і реагування на них, а головним чином для їх попередження.

**Висновки.**

Реформування публічної адміністрації значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже, потребує залучення до системи управління на всіх рівнях професійно підготовлених, компетентних та ініціативних кадрів. Також необхідно активно залучати професійних експертів із-за кордону на постійне місце роботи, особливу увагу приділяючи службовцям зі Східної Європи як найбільш близької до України за структурою інституцій.

Сучасну кадрову політику не можливо уявити без впровадження ефективних технологій і сучасних методів кадрової роботи, забезпечення умов для покращання результативності професійної діяльності державних службовців. Важливого значення набуває створення системи дійового контролю діяльності держслужбовців, її результативності з боку інститутів громадянського суспільства. Зрозуміло, що перелічені аспекти не вичерпують проблему професіоналізації, бо вона заслуговує на спеціальне ґрунтовне дослідження.

Як висновок можна зазначити про те, що існує необхідність створення у структурі апарату державного органу спеціалізованого структурного підрозділу з питань державної служби й кадрів (самостійного управління або департаменту). Він повинен стати одним з провідних підрозділів державного органу, що володіє широкими повноваженнями з питань підбору громадян на державну службу, проведення між претендентами вільних конкурсів, оцінки ділових та особистих якостей працівників, їх переміщення за посадами, контролю за їх службовим просуванням тощо.

Створення сучасної кадрової служби, підвищення її статусу, функціональна і структурна модернізація, удосконалення нормативного забезпечення діяльності, укомплектування професійно підготовленими фахівцями й належним технічним оснащенням стає насущною потребою реформування державної служби України. Від якості вирішення цих питань значною мірою залежить забезпечення професіоналізації держслужби.

Стратегічне значення для розвитку державної служби, вдосконалення організаційних і правових засад управління нею має впровадження політики якості. Кінцевим результатом такої діяльності має стати створення реально діючої, динамічної системи управління якістю в органах виконавчої влади, що підвищить якість послуг, які вони надають для задоволення потреб споживачів. Втілення в життя системи управління якістю в органах державної влади передбачає визначення і закріплення на рівні нормативно-правового акта типових стандартів публічних послуг як для центрального, так і для місцевого рівнів. Відсутність типових стандартів послуг є своєрідним бар'єром на шляху впровадження системи управління якістю і робить його умовно придатним. Водночас розробка типових стандартів послуг не вбачається можливою, поки в законодавчому полі не буде чітко визначена категорія "державна послуга".

Поширенню інформації про систему управління якістю, її сутність та особливості, інформуванню потенційних споживачів про державні послуги та їх надання сприятимуть створення інформаційних центрів і формування баз даних щодо цих послуг. Вагому роль відіграє використання на практиці принципу зворотного зв'язку із споживачем, розширення й удосконалення його форм. З одного боку, це є перевіреним, ефективним методом вивчення сучасного стану сфери надання послуг, а з другого – рівень задоволення споживачів є важливим критерієм оцінки ефективності діяльності державного органу й державних службовців. Побудова ефективної системи державного управління й організації надання послуг громадянам неможлива без забезпечення погодженості дій різних рівнів цієї системи, створення такої ситуації, щоб дії, що вживаються різними органами влади, не були суперечливими, а громадяни не ставали жертвами бюрократичних зволікань. Для громадян важливим є не те, хто надає конкретну послугу, а те, якою є її якість. Забезпечення зовнішньої якості державних послуг неможливе без створення дійової системи управління державною службою (у тому числі за рахунок упровадження сучасних підходів управління якістю) й організаційно-правових засад її функціонування.

Надійшла до редколегії 18.10.15

К.С. Проскурякова, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ (СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ)**

*В статье рассмотрены ключевые моменты реформирования публичной администрации в Украине сквозь аспект повышения кадрового обеспечения деятельности публичной администрации к европейским стандартам. Приводятся примеры использования Европейских программ в других странах. Предлагаются направления повышения эффективности государственной службы. Рассмотрены актуальные вопросы развития инструментов политики государственного управления.*

*Ключевые слова: публичная администрация, публичная служба, государственная служба, административная реформа, кадровое обеспечение, опыт.*

K. Proskuryakova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**THE OVERVIEW OF ORGANIZATION AND LEGAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICE IN FOREIGN COUNTRIES (CURRENT STATE AND APPROACHES TO THE REFORM)**

*This article examines key aspects of public administration reform in Ukraine through the aspect of the staffing of public administration to EU standards. Provided examples of the use of European programs in other countries. The directions of improving the efficiency of the public service are also offered. The actual questions of development of policy instruments of government are also discussed.*

*Key words: public administration, public service, civil service, administrative reform, staffing experience.*

УДК 35.352

О.В. Сергієнко, асп.  
Національна Академія державного управління при Президентові України, Київ

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

*Статтю присвячено проблемам співвідношення архітектурно-будівельного нагляду та архітектурно-будівельного контролю в Україні. Метою статті є аналіз змісту контролю та нагляду органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні з урахуванням досвіду інших галузей України та досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС, їх відображення у нормативних актах України та наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату контролю та нагляду в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнено місце і роль державного архітектурно-будівельного контролю та архітектурно-будівельного нагляду як фахового контролю в галузі містобудівної діяльності, як механізму з забезпечення дотримання законів, вимог, норм та прав.*

**Ключові слова:** контроль, нагляд, державний контроль, суспільний контроль, державний архітектурно-будівельний контроль, державний архітектурно-будівельний нагляд, контроль у сфері містобудівної діяльності, нагляд у сфері містобудівної діяльності, містобудівна діяльність.

**Постановка наукової проблеми.** Розпочатий процес асоціації України та Європейського союзу вимагає від нашої держави проведення широкомасштабної роботи з узгодження цілої низки чинників суспільного життя з відповідниками у країнах Західної Європи. Без проведення такої роботи неможливо здійснення реальної інтеграції відповідних сфер суспільного життя обох суб'єктів асоціації.

Ще наприкінці 90-х років ХХ століття у галузі містобудування було взято курс на інтеграцію систем проектування та будівництва відповідно до встановлених Директив Європейського союзу. Проте в галузі архітектурно-будівельного нагляду такого не спостерігається до сьогодні.

**Цілі статті та постановка завдань. Метою статті** є дослідження змісту контролю та нагляду органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, з урахуванням досвіду інших галузей України та досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС.

*Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:*

- з'ясувати суть та значення понять "контроль" та "нагляд" як у широкому змісті, та і вузькогалузевому, порівнявши таким чином спеціальну галузеву термінологію з метою виявлення розбіжностей у її застосуванні;
- безумовно розглянути відповідно співвідношення державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду в галузі містобудівної діяльності;
- виявити їх особливості у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

**Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю.** Статтю присвячено змісту контролю та нагляду органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, з урахуванням досвіду інших галузей України та досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми.** Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та ін.

**Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів.**

Безумовно, з точки зору української мови слова нагляд та контроль є синонімами [1, 156]. Перш за все це пов'язано з тим, що ці слова в українській мові мають різне джерело походження. Так, слово "нагляд" має слов'янське коріння, і походить від слова "глядіти", тобто дивитися, проте набуло і специфічного мовного значення: "шукати" [2, 176]. В свою чергу "слово "контроль"

походить від латинського "контра ротулюс" (від якого утворилося французьке слово "контроль"), що означає співставлення або протиставлення. Призначення контролю – констатувати, що потрібно" [3, 37]. Також має право на життя думка, що контроль у французькій мові набуло специфічного значення: "реєстр", "документальна перевірка" [4, 53]. Отже, очевидно, що з мовної точки зору, як власне українське, так і запозичене слова мають однаковий семантичний зміст: "пошук відмінностей".

Проте зовсім інше побачимо на практиці. Запозичуючи іншомовні слова в Україні намагаються надати їм змісту відмінного від їх семантичного значення. Проте результат говорить сам за себе.

Перш за все, Україна, успадковуючи радянську модель держави, одночасно успадковує і величезний мовний фаховий арсенал. Право нагляду у широкому розумінні дістається прокуратурі. З метою виокремлення роботи цієї інституції від інших, створюється поняття контрольних органів. Отже, фаховий нагляд фактично характеризується терміном "контроль", а контроль над контролем – "наглядом".

Звертаю увагу на той факт, що ні Конституція України, ні Закон України "Про прокуратуру", ні спеціалізований Закон України "Про нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності" не визначають зазначене поняття "нагляду".

Проте у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" визначено галузеве поняття нагляду: державний архітектурно-будівельний нагляд, – який визначається як "сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності..., вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності" [5]. Зазначене підтверджує, що органи галузевого контролю підлягають галузевому нагляду. При цьому під галузевим (архітектурно-будівельним) контролем в розумінні зазначеного Закону розуміють "сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт..." [6]. Звернемо увагу, що предметом як архітектурно-будівельного контролю, так і архітектурно-будівельного нагляду є дотримання суб'єктами містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності. Як ми і визначали вище, на-



гляд це контроль за контролером. Особливістю здійснення нагляду у сфері містобудівної діяльності є те, що орган нагляду одночасно є і органом контролю. В цьому контексті не можна не зазначити думку Сушинського О.І., що "результатами діяльності вище розміщених за підпорядкуванням інституцій ієрархічної вертикалі органів здійснення публічної влади як прояв їхньої контрольної влади може бути тільки "негативна" нормотворчість (скасування "підконтрольних" нормативних актів, тобто нормативних актів підконтрольних органів влади). Адже позитивна нормотворчість інституцій здійснення контрольної влади може призвести до підміни ними органів уповноважених здійснювати таку нормотворчість..." [7, 89].

Чи можна у зв'язку з вищезначеним стверджувати, що нагляд – це саме "негативна нормотворчість", тобто діяльність направлення на припинення порушення закону, в той час як контроль – ні? Дане твердження є помилковим, оскільки метою і контролю і нагляду є припинення порушення закону. Очевидно, що маємо наявну проблему в теорії здійснення нагляду та контролю в Україні, в тому числі і в сфері містобудівної діяльності.

Отже, необхідно з'ясувати теоретичний аспект різниці понять "нагляду" та "контролю". З цією метою спробуємо з'ясувати як сучасна наукова думка розуміє ці поняття.

Щодо джерел у сфері державного управління звернемося до Енциклопедії державного управління. Окремо поняття нагляду та контролю зазначена енциклопедія не містить, проте містить ряд визначень окремих видів контролю. Зокрема "контроль суспільний – механізм регуляції поведінки людей (груп, колективів, організацій, суспільства загалом), спрямований на те, щоб домогтися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, що регулюють суспільні відносини, забезпечити соціальний захист індивідів, їх прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень" [8, 301]. Отже, об'єктом суспільного контролю є механізми регуляції, які спрямовані на неухильне виконання правових і етичних норм та законів. Щодо інших видів контролю, то Енциклопедія визначає, що "контроль менеджменту (англ. management control) – різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації. К.м. часто ототожнюється з терміном "внутрішній контроль" та містить методи і засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління, обліку та аудиту й забезпечують постійний зворотний зв'язок із керівництвом організації. Система такого контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення основних завдань організації" [9, 254], та "контроль у сфері державного управління (англ. control in governance) – важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нових резервів та можливостей. К.с.д.у. передбачає всебічне і постійне відстеження й коригування різних заходів державного управління..." [10, 255]. Аналізуючи квінтесенції контролю в Енциклопедії державного управління, не можна не зіслатися на думку Сушинського О.І., який зазначає, що "основна мета контролю – це орієнтація управлінського процесу у необхідному (оптимальному) напрямі розвитку... Тому контроль – це не підміна управління, а його спрямування у напрямі суспільного прогресу..." [11, с.30]. Отже, з точки зору державного управління контроль є ширшим поняттям, ніж забезпечення дотримання закону

та етичних норм, а ще і забезпечення руху в напрямі суспільного прогресу.

Звертаючись до правового аспекту, скористаємося Юридичною енциклопедією, у якій "державний нагляд – вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах та підзаконних актах..." [12, с.10], та "передбачає постійний, систематичний нагляд за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності" [13, с.140], у свою чергу "державний контроль – діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам" [14, с.138]. Очевидно, що діяльність в виявленні порушень законності (нагляд) є складовою діяльності з запобігання, виявлення та припинення, тобто поняття контролю ширше, ніж поняття нагляду [15, с.155]. Зазначений висновок абсолютно не кореспондує з нормами, визначеними вищезгаданим Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності", у якому нагляд є ширшим поняттям ніж контроль.

У економічній енциклопедії є можливість здійснити порівняння понять "банківського контролю", "внутрішньобанківського контролю" та "нагляду за діяльністю банків". Під першим визначено "контроль банку за цільовим використанням наданих кредитів або за сплатою коштів неплатоспроможного боржника до визнання його банкрутом; ... контроль центрального банку за діяльністю комерційних банків" [16, с.829]. Щодо другого, то це "комплекс заходів щодо правильності здійснення різноманітних операцій в установах банку" [17, 829]. Під третім розуміють "заходи, за допомогою яких вищестоячі органи забезпечують стабільність і законність дій банків та ефективної їх роботи, ... здійснюється з метою контролю за дотриманням банками чинного законодавства, забезпечення їх ефективної та стабільної діяльності" [18, с.829]. Висновок зробити не складно, банківські нагляд і контроль визначаються як тотожні речі, оскільки направлені на дотримання законів, правил, норм банками. Більше того, методологічно банківський нагляд здійснюється шляхом проведення банківського контролю. Ситуація аналогічна з встановленою у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності". Отже, реформою законодавства у сфері містобудування впроваджено систему, аналогічну банківській сфері. Однак слід зазначити, що діяльність Національного банку України та комерційних банків різна, і НБУ не здійснює комерційної діяльності, а отже компетенція НБУ і комерційних банків не пересікаються, на відміну від системи контролю та нагляду в будівництві. Цікавим є той факт, що як державний архітектурно-будівельний контроль, так і архітектурно-будівельний нагляд існують в галузі містобудування, яка значно ширша за її підгалузі архітектуру та будівництво. Очевидно, що така професійна термінологія зовсім некоректно відображає на сьогодні суть такого контролю, а з урахуванням вищезначеного змін – і ще більше.

З точки зору країн розвинутої демократії слід зазначити, що "контроль" "у різних мовах і різних державних традиціях має неоднакове значення" [19, с.13], саме тому у дослідженнях визначають контроль як "те, що утримує стан певної заданої системи в межах бажаної часткової вибірки її можливих станів" [20, с.14].

Як наслідок, зарубіжними фахівцями здійснено наступну класифікацію видів контролю:

планової випадковості (до прикладу: випадковий вибір об'єктів контролю, ротація працівників між різними інституціями);

нагляду (до прикладу: система аудиту та інспектування);

конкуренція (до прикладу: складання рейтингових списків кращих і гірших);

взаємності (до прикладу: здійснення взаємного оцінювання роботи працівниками одного горизонтального щабля одним одним) [21, с.16].

Очевидно, що у нагляд є складовою контролю, також очевидно, що розуміння контролю, сформоване в Україні, в своїй основі покладається саме на нагляд, як основну форму реалізацію контролю, ось чому в Україні поняття контролю та нагляду в своїй основі тотожні.

#### Висновки

У статті проведено дослідження змісту термінів "контроль" та "нагляд", проаналізована професійна сфера їх застосування у ряді галузей України, а також, з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, описано їх співвідношення.

Очевидно, що з точки зору української мови слова "контроль" та "нагляд" є синонімами, більше того вони мають однакове семантичне значення. Однак такого не можна стверджувати за підсумками аналізу живання цих слів у відповідних сферах суспільного життя. Зокрема, з точки зору будівництва та фінансів поняття нагляду є ширшим від поняття контролю, натомість у праві, чи підприємстві – ні, вони швидше тотожні, ніж відмінні. І це очевидно, адже українська мова в цьому випадку не потребувала запозичення такого слова з інших мов. Безумовно це має свої негативні наслідки щодо формування зрозумілої наукової термінології.

Науковці країн зі сталою демократією фактично пропонують шляхом впровадження нової класифікації, встановити чітке співвідношення понять "нагляду" та "контролю": надавши останньому найширшого змісту, а першого зробивши складовою ширшого.

Бажання України до інтеграції з Європейським союзом безумовно вимагає зміни парадигми контролю органів публічної влади як такої. Очевидно, що напрацьована у країнах заходу модель, є більш прийнятною, оскільки чітко дозволяє класифікувати контроль, як сукупність його складових: планової випадковості, нагляду, конкуренції та взаємності. Саме робота у поглибленні такого підходу у вітчизняній думці буде безумовно сприяти зближенню України на Європейського союзу на черговий крок.

Відповідно, очевидно є необхідність зміни парадигми контролю і у галузі містобудівної діяльності, перейшовши до моделі, що містобудівний нагляд є складовою містобудівного контролю, замінивши цими термінами нині наявні "архітектурно-будівельний контроль" та "архітектурно-будівельний нагляд".

#### Список використаних джерел

1. Сергієнко О.В. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності // Наше право №3. стор.155-162
2. Митрополит Іларіон. Етимологічно-семантичний словник української мови. Під ред. Ю. Мулика-Луцика. Том III. – Вінніпег: Товариство "Волинь".1988. 415 стор.
3. Фінансове право. Навчальний посібник. Савченко Л.А. та ін. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 85 с.
4. М.М. Вуйців. Європейська модель внутрішньогосподарського контролю: орієнтація на ефективність// Інвестиція: практика та досвід. № 17/2011.2011. 121 с.
5. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №34, ст.343.
6. Там саме.
7. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. 2002. 468 с.
8. Енциклопедія державного управління. Ковбасюк Ю.В. та ін. – К.: НАДУ. 2011. Том 1. 748 с.
9. Енциклопедія державного управління. Ковбасюк Ю.В. та ін. – К.: НАДУ. 2011. Том 2. 748 с.
10. Там саме.
11. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. 2002. 468 с.
12. Юридична енциклопедія. Шемшученко Ю.С. Зяблюк М.П., Тацій В.Я., Горбатенко В.П. та ін. – К.: Українська енциклопедія, Том. 4. – С. 720.
13. Юридична енциклопедія. Шемшученко Ю.С. Зяблюк М.П., Тацій В.Я., Горбатенко В.П. та ін. – К.: Українська енциклопедія, Том. 2. – С. 720.
14. Юридична енциклопедія. Шемшученко Ю.С. Зяблюк М.П., Тацій В.Я., Горбатенко В.П. та ін. – К.: Українська енциклопедія, Том. 2. – С. 720.
15. Сергієнко О.В. Особливості правового регулювання системи державного управління нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності.// Наше право. №3. 2015.
16. Економічна енциклопедія. Гаврилішин Б.Д., Мочерний С.В., Устенко О.А., Амоша О.І. та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2000. Том.1. – С. 864.
17. Там саме.
18. Економічна енциклопедія. Гаврилішин Б.Д., Мочерний С.В., Устенко О.А., Амоша О.І. та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2001. Том.2. – С. 848.
19. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах./ Переклад з англійської. Упорядники: Кристофер Гуд та ін. – К.: "К.І.С.". 2006. – 274 с.
20. Там саме.
21. Там само.

Надійшла до редколегії 28.10.15

А.В. Сергиенко асп.

Национальная Академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УКРАИНЫ

*Статья посвящена проблемам соотношения архитектурно-строительного надзора и архитектурно-строительного контроля в Украине. Целью статьи является анализ содержания контроля и надзора органов публичной власти в области градостроительной деятельности в Украине, с учетом опыта других отраслей Украины и опыта стран с устоявшейся демократией, включая ведущие страны ЕС, их отражение в нормативных актах Украины и научных работах, определение направлений совершенствования понятийного аппарата контроля и надзора в области градостроительной деятельности. В статье уточнено место и роль государственного архитектурно-строительного контроля и архитектурно-строительного надзора как профессионального контроля в области градостроительной деятельности, как механизма по обеспечению соблюдения законов, требований, норм и прав.*

*Ключевые слова: контроль, надзор, государственный контроль, общественный контроль, государственный архитектурно-строительный контроль, государственный архитектурно-строительный надзор, контроль в сфере градостроительной деятельности, надзор в сфере градостроительной деятельности, градостроительная деятельность.*

O. Sergienko, PhD student

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### ACTUAL PROBLEMS OF RELATION OF SUPERVISION AND CONTROL IN UKRAINE URBAN DEVELOPMENT

*The article is devoted to the problems of the ratio Architectural supervision Architectural and Construction Control in Ukraine. The article is a content control and supervision of public authorities in the field of urban development in Ukraine, taking into account the experience of other sectors of Ukraine and the experience of countries with stable democracy, including leading EU countries, they are reflected in the regulations of Ukraine and scientific work, identifying areas of improvement conceptual apparatus control and supervision in the field of urban development. The*

article specifies the place and role of State Architectural Control and Architectural supervision as professional control in the field of urban development as a mechanism to ensure compliance with laws, requirements, rules and rights.

Keywords: control, supervision, state control, social control, state architectural and construction control, State Architectural supervision, control in the field of urban planning, surveillance in the area of urban development, town-planning activity.

УДК 35

К. А. Тимошук, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

## РОЛЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СЕРЕД ГЛОБАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ СУЧАСНОСТІ

Визначено основні завдання екологічної політики з урахуванням останніх тенденцій розвитку національної економіки та глобалізаційних процесів. Обґрунтовано принципи державної політики екологізації та ресурсозбереження.

Ключові слова: державний механізм, екологічне навантаження, природне середовище, екологічна політика, ресурсозбереження.

**Актуальність.** Процеси світової глобалізації та суспільних трансформацій у сучасну епоху посилили пріоритетність екологічної проблематики. Мегатрендами нашого часу є глобальні тенденції до яких відносяться перш за все:

- зміна клімату;
- обмеженість (дефіцит) природних ресурсів;
- глобальне зростання народонаселення;
- глобальне прагнення до збільшення зростання добробуту.

Данні тенденції мають довгостроковий характер, однак вимагають щоденних відповідей та прийняття практичних рішень. Глобальні тенденції розвитку людства пред'являють серйозні вимоги до політики, підприємництва та науки у всіх країнах світу.

В багатьох випадках на етапі становлення індустріального та постіндустріального суспільства турбота про навколишнє природне середовище з утилітарної точки зору виявляється нерентабельною [4]. Але різні форми життя, стан здоров'я та працездатність людей – це найвища цінність суспільства, котре керується широкими соціальними критеріями в інтересах майбутнього.

Сучасна світова екологічна криза є наслідком функціонування фундаментальних механізмів глобальної соціально-економічної системи, надзвичайно високих можливостей розвитку технологій виробництва і водночас концептуально-функціональної обмеженості традиційних принципів використання природних ресурсів, що привело до порушення коеволюційної єдності розвитку суспільства та біосфери як єдино реальної можливості їх спільного сутнісного буття [1].

Відомий американський еколог Лестер Браун вважає, якщо світове співтовариство буде стурбоване в першу чергу фізичною деградацією планети, то організуючим принципом нового світового порядку повинен стати принцип екологічної безпеки. На першому плані тоді в усьому світі виявляться не ідеологічні, а екологічні проблеми; домінувати будуть не відносини між націями, а відносини між націями та природою.

Деградація природного довкілля у різні часи відбувалася у всіх без винятку країнах, при всіх відомих політичних системах і режимах внаслідок антропогенного впливу, не дивлячись на всезагальну зацікавленість у забезпеченні гідного екологічного майбуття наступним поколінням. З позицій імперативів сучасної глобалізації та безпеки світового розвитку динаміка екологічної деградації викликає загальнолюдську занепокоєність [2].

Антропогенний вплив та його зростаючі негативні соціо-екологічні наслідки обумовлюють зміну суспільних підходів до розвитку соціально-економічної, науково-технологічної, духовної сфер на світовому, регіональному та національному рівнях. Традиційні фо-

рми охорони природи за цих умов неспроможні забезпечити ефективний захист біосфери від нераціонального споживання її ресурсів, яке з кожним цивілізаційним витком нарощує масштаби та глибину впливу, набуває нових ознак, зумовлених всеохоплюючим розвитком науково-технічного прогресу, демографічними диспропорціями, інтенсивним втручанням людини у всі сфери життя природи, вичерпністю багатьох природних ресурсів. Утилітарне "завойовницьке" ставлення до природи безнадійно відходить в історичне минуле, а сама природа глибоко інтегрована у різноманітні функції суспільства. Тому шлях оптимізації впливу суспільства на природу на сучасному етапі необхідно віднайти у стратегії державно-політичного управління економікою та соціальним життям, науковій розробці й активному запровадженні якісно нових політичних, науково-технічних, соціально-економічних, правових, освітніх, світоглядних принципів, які б відповідали новітній соціо-екологічній парадигмі, сприяючи неперервному, сталому та безпечному розвитку України [2].

**Мета й завдання статті.** Мета полягає у визначенні ролі екологічної політики як механізму реалізації державної екологічної політики та політики сталого розвитку.

**Основні результати дослідження.** Незважаючи на суперечності в сучасному світі та різний рівень розвитку держав світової спільноти, екологічні проблеми стали пріоритетними, а політика співпраці та інтеграції – комплексною та єдино можливою, потребуючи зважених еколого-економічних підходів, конструктивних політико-правових механізмів, нової етики, екологічних цінностей та гуманних ідеалів, активізації наукових досліджень, екологізації та інтенсифікації виробництва, усвідомлення суспільством реальної небезпеки для самого себе, радикальної переорієнтації пріоритетів світового, національно-регіонального і локального розвитку для досягнення гармонії з природою.

Глобальні екологічні проблеми на сучасному етапі торкаються інтересів всіх держав, перспектив їх подальшої історії, мають загальнолюдський характер, проявляючи свою об'єктивність у різних регіонах Землі, потребуючи для свого вирішення об'єднання зусиль всього світового співтовариства.

Наприклад, в структурах управління ЄС ведеться копітка та довготривала робота щодо підготовки, обговорення, узгодження та прийняття документів, що визначають його екологічну політику (директив, регуляторних актів і рекомендацій). Це дуже складний процес пошуку компромісів і досягнення консенсусу, в якому бере участь велика кількість політиків, державних діячів, науковців і фахівців.

Європейська екологічна політика традиційно концентрує свої зусилля на контролі за забрудненням у його джерела і на захисті визначених ділянок середо-

вища. Недавно пріоритет придбала інтеграція екологічних рішень в інших галузях, а також стимулювання стійкого розвитку [6].

У Східній Європі структурне реформування, модернізація і диверсифікованість сільськогосподарського сектора залишаються пріоритетними. Складність і невизначеність ситуації утрудняють добуток всеосяжної оцінки впливу цих перетворень на довкілля.

Досягнень припустимих рівнів шкідливих впливів на довкілля і використання ресурсів вимагає важливих технологічних прогресивних рішень і зрушення у бік заощадливих і екологічно нешкідливих видів діяльності. Якщо на національному рівні намічається якийсь прогрес у справі вироблення політики з урахуванням екологічних вимог при прийнятті рішень (таких як плани екологічних чи заходів вимоги до стратегічних екологічних оцінок), ще дуже багато чого потрібно зробити, щоб провадити це в паневропейському масштабі.

Однак, буде потрібно ще чимало удосконалень, щоб перебороти негативні впливи, що здійснюються на довкілля зростанням виробництва і споживання, особливо в Центральній і Східній Європі.

Проте ще більш ускладнення виникають при впровадженні екологічної політики ЄС в окремих країнах. Наприклад, Італію вважають країною, де примусове впровадження регулятивних актів ЄС є дуже слабким. Лише декілька країн-членів ЄС запровадили в своє національне законодавство вимоги директиви ЄС щодо вільного доступу до екологічної інформації. Але, незважаючи на існуючі труднощі, в ЄС іде позитивний процес гармонізації екологічних політик країн-членів ЄС, що сприяє підвищенню дієвості та ефективності екологічного управління на національному рівні [3].

Дійове екологічне управління неможливе без спираючись на надійну технічну та наукову базу, важливим елементом якої є система екологічного моніторингу. В країнах Європейського Союзу і зараз немає єдиної схеми побудови та фінансування такої системи. Звичайно вона поєднує декілька підсистем різного рівня: загальнодержавного моніторингу, міждержавного (регіонального) та локального моніторингу. Певна частина станцій моніторингу належить приватним природокористувачам і, як правило, нема єдиного державного органу, який би виконував весь обсяг робіт з моніторингу [3].

В деяких країнах ОЕСД (Організація економічного співробітництва та розвитку) помітна тенденція до зменшення екстенсивного моніторингу і заміна його моделюванням. Екологічні дослідження стають все більше попередниками конкретних дій, що обґрунтовують вибір напрямків екологічної політики і встановлення екологічних пріоритетів, в відміну від минулої практики, коли вони йшли слідом за вже прийнятими політичними рішеннями.

Тому необхідно уникати надмірного моніторингу і трудомістких досліджень на користь швидких методів оцінки, моделювання та інвентаризації існуючої технології.

Наукові експерти, зокрема й вітчизняні Зеркалов Д.В., вважають, що розвиток мережі моніторингу повинен бути поступовим з тим, щоб обслуговувати діяльність, а не замінювати її. Необхідно збирати лише ті дані, які можна проаналізувати, витлумачити та використати з тим, щоб покращити показники екологічного управління та удосконалити системи обміну інформацією [5, с.93].

На жаль, повноцінного моніторингу немає в більшості країн світу, у зв'язку з чим неможливо узагальнити моніторингову інформацію для потреб керування екологічними процесами в біосфері чи соціально-економічними – в соціосфері. Система соціосферного моніторингу чекає свого опрацювання і невідкладної практичної реалізації. Такий моніторинг повинен мати ефек-

тивну мережу об'єктних, фонових і наукових станцій, розбудовану систему локальних і регіональних центрів для накопичення, оброблення і передачі інформації до національного центру моніторингу.

Процес прийняття екологічних рішень повторює порядок, який існує при прийнятті більш широких рішень: у Великобританії, Франції та Нідерландах цей процес обмежується досягненням консенсусу на рівні вузького кола експертів; у Німеччині та Європейському Союзі (ЄС) він є більш відкритим; у Швеції та США – до нього залучаються широкі верстви населення.

Доступ громадськості до екологічної інформації відображає історично сформований рівень доступу до будь-якої урядової інформації: високий рівень існує в Швеції, США, Німеччині, Нідерландах; низький рівень – у Великобританії та Франції, проте під впливом директив ЄС, прийнятих останнім часом, рівень доступу до інформації в цих країнах буде зростати.

Екологічне законодавство не можна реалізувати примусовими методами, якщо воно не відповідає існуючим адміністративним, економічним і технічним можливостям, які б забезпечили його впровадження, зокрема методами примушення. В розвинених країнах повноваження між органами центральної, регіональної та місцевої влади розподіляються по різному. В такій сильній федеративній державі, як Німеччина, регіональним органам влади делеговано чітко визначені повноваження, тоді як в менш "жорсткій" федерації, як США, розподіл повноважень між владою штатів і федеральним урядом не завжди чітко визначений. В унітарних державах ступінь централізації управління теж різний: найбільший – у Великобританії, менший – у Франції; найбільша ступінь децентралізації управління існує у Нідерландах і Швеції.

Ефективне екологічне управління потребує певних наукових і технічних знань, які б дозволили приймати рішення, що є інформаційно обґрунтованими, досяжними і прийнятними. В розвинених країнах існує широка мережа моніторингу довкілля та наукових інституцій, що входять до складу органів екологічного управління (як, наприклад в США), або є незалежними (як, наприклад, в Німеччині) [5].

Фінансування діяльності цих інституцій щодо наукового забезпечення державного екологічного управління в повній мірі бере на себе держава. Наприклад, наукові центри США, що входять до складу Агентства з охорони довкілля (EPA), одержують фінансування, яке в декілька разів перевищує їх власні потреби і яке вони використовують для залучення необхідних субпідрядних організацій з метою комплексної розробки проектів. Досвід розвинутих країн свідчить про те, що витрати на наукові дослідження дозволяють одержати значну економію коштів при здійсненні природоохоронних заходів та істотно зменшити збитки від забруднення та виснаження компонентів довкілля. В Україні протягом останніх десятиріч було створено потужну наукову базу, однак використання цього наукового потенціалу є вкрай недостатнім.

Головною метою екологічного управління є покращення якості довкілля шляхом зміни поведінки різних приватних і громадських організацій. Проти цього можуть заперечувати як представники цих організацій, так і представники урядових органів, зацікавлені в їх діяльності, створюючи відповідний тиск на органи екологічного управління. Але цей тиск можна значно зменшити, якщо досягти консенсусу всіх зацікавлених сторін на ранніх стадіях розробки екологічної політики.

Важливо також забезпечити умови, за яких представницькі органи лише затверджують екологічну політику, не втручаючись у процес її впровадження. Їх завдання в

ході впровадження полягає лише в тому, щоб контролювати досягнення поставлених цілей поліпшення якості. Дієвість системи екомаркування залежить від рівня екологічної свідомості споживачів та їх готовності платити більш високі ціни за екологічно чисті продукти. Проте такі системи потребують розвинутої інфраструктури консультативної служби з аналітичними лабораторіями, а також загальноновизнаних стандартних методик.

Якщо піднесення матеріального рівня є складним і довготривалим завданням, покращення стану екологічної обізнаності населення з використанням засобів масової інформації може швидше вплинути на рівень екологічної свідомості споживачів, що буде сприяти підвищенню конкурентоздатності виробників екологічно чистої продукції.

Усвідомлення гостроти й масштабності екологічних проблем, виявлення їх глобального та регіонального характеру, створення екологічного угруповання та освіти створюють передумови для формування екологічної культури у межах якої взаємини людини та природи постають як моральна проблема. Мова йде про розвиток екологічного творення – "формального" (в навчальних закладах) і "неформального" (у межах громадських організацій, рухів та ін.).

Аналіз та оцінка стану екологічної сфери в Україні засвідчує про наявність серйозних проблем, що є наслідком довготривалого неощадливого природокористування.

Орієнтація на збалансований еколого-економічний інноваційний розвиток в сучасних умовах розвитку України стримується цілою низкою факторів, до яких відносяться:

1. Рівень ефективності державної екологічної політики в Україні та ступінь її імплементації в усі сфери державної політики залишається недостатнім, що гальмує процеси запровадження та реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативно впливу на довкілля при здійсненні господарської діяльності. Питання інтеграції екологічної політики в галузеві політики залишається ключовим для природоохоронних структур. Проте, для інших міністерств і відомств воно не є першочерговим, а часто розглядається як таке, що встановлює певні обмеження у галузевій діяльності та створює відповідні труднощі для розвитку галузі.

2. Проблемними залишаються питання якості та стабільності інформаційного забезпечення екологічною інформацією, що ускладнює процес реалізації послідовної державної політики у сфері природокористування, охорони та відновлення навколишнього природного середовища та гарантування екологічної безпеки держави.

3. Збереження сировинного характеру економіки з переважанням добувного, сировинно-переробної галузей та природно-ресурсного характеру експорту в умовах виснаження багатьох видів природних ресурсів.

4. Високий рівень ресурсоемності виробництва, який має тенденцію до постійного збільшення (сьогодні в Україні затрати природних ресурсів на одиницю ВВП в декілька разів вище аналогічних показників розвинутих країн).

5. Відсутність помітних структурних зрушень в економіці, які б сприяли зниженню питомої ваги ресурсоексплуатуючих та екологічно брудних галузей.

6. В Україні практично відсутні економічні та юридичні бар'єри для функціонування брудних технологій, що пов'язано в першу чергу незадовільною державною екологічною політикою, примітивними економічними механізмами регулювання у сфері охорони навколишнього середовища.

7. Значна фізична та моральна зношеність обладнання, що оцінюється за різними галузями промисловості на рівні 60-80 %, що є передумовою зростання ризи-

ків виникнення техногенних та природно-техногенних надзвичайних ситуацій.

8. Складна екологічна ситуація в Україні значною мірою зумовлена тим, що в Україні недостатня увага приділяється питанням екологізації суспільної свідомості та моралі, культури та освіти, що передбачає формування принципово нових цінностей, пріоритетів та світоглядних орієнтирів соціально-економічного розвитку, націленого на раціональне використання природних ресурсів і збереження та гармонійне відтворення усіх екосистем.

Тому усвідомлення цих проблем і необхідності розробки нових основ принципово нової соціо-еколого-економічної моделі розвитку суспільства залишається стратегічним пріоритетом державної політики. У цьому контексті вважається за доцільне розробити національну довгострокову стратегію соціально-економічного розвитку та плану дій з її реалізації, що має базуватись на принципах концепції сталого розвитку, що передбачає єдність економічної, соціальної та екологічної складових. Реалізації цієї стратегії повинна сприяти інтеграції екологічної політики до політик соціально-економічного розвитку національного, регіонального, обласного та місцевого рівня, розвитку секторів економіки з метою збереження та відтворення природного середовища, забезпечення якісних екологічних для життя і здоров'я населення та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування [6].

Прийняття науково-обґрунтованих рішень та запобігання виникнення загроз в екологічній сфері потребує постійно діючого моніторингу оцінки екологічного стану в системі національної безпеки держави з використанням відповідної системи показників. Це, в першу чергу, потребує удосконалення методико-методологічної бази у цій сфері. Показники екологічного стану держави та окремих її територій мають враховуватись при оцінках соціально-економічного стану та окремі з них мають в обов'язковому порядку застосовуватись в якості цільових індикаторів в стратегічних документах соціально-економічного розвитку (зокрема, це стосується показників ресурсоемності, енергоемності, раціонального використання природних ресурсів, рівня антропогенного навантаження на екосистеми, забруднення ґрунтів тощо.)

Екологічна складова державної політики має стати визначальною, що демонструють усі високорозвинені країни. Це потребує, у першу чергу, перегляду нормативно-правової бази, її подальший розвиток та усунення правових колізій в існуючих правових актах. Така необхідність зумовлена тим, що не зважаючи на велику кількість прийнятих законодавчих актів у цій сфері залишаються суттєві проблеми та суперечності з їх застосуванням з огляду на їх неузгодженість та певне дублювання.

Окрім того, до цього часу не розроблені ряд норм прямої дії, що передбачені рамковим законом, зокрема, це стосується екологічних цілей і стандартів (норм) якості довкілля.

Слід активізувати дії у напрямі гармонізації державних стандартів до міжнародної системи стандартизації ISO 14000. Зважаючи на недостатню узгодженість законодавчого поля України у сфері охорони навколишнього середовища з відповідним законодавством ЄС, необхідно прискорити цей процес з метою урегулювання відносин в екологічній сфері та підвищення відповідальності за нанесення шкоди навколишньому середовищу.

В рамках окреслених міжнародною спільнотою завдань на шляху до забезпечення сталого розвитку важливим напрямом є посилення екологічної складо-

вої в економічній системі держави. Це потребує, в першу чергу, створення системи економічних та правових механізмів матеріального стимулювання бізнесу до екологічної відповідальності, якими можуть стати податкові пільги, регулювання цін на ресурси та екологічно чисту продукцію, організації держзакупівель продукції, надання пільгових кредитів на реалізацію природоохоронних заходів тощо.

В той же час необхідно посилити примусову соціально-екологічну складову відповідальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій (встановлені розміри штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства мають відповідати економічним збиткам від порушення довілля та перевищувати вартість запобіжних заходів). Пріоритетною умовою забезпечення стабільних темпів виробництва є впровадження нових та удосконалення існуючих екологічно небезпечних технологій та обладнання.

**Висновки.** Створення ефективної і дієвої системи охорони навколишнього середовища – одне з найважливіших завдань, що стоять сьогодні не тільки перед Україною, але і перед урядами багатьох країн світу. Досягнення зниження витрат на природоохоронні заходи при підвищенні рівня їх ефективності потребує запровадження нових інноваційних механізмів та напрямків розвитку сфери, яким є державно-приватне партнерство, закладається у Хартії міжнародної торгової палати про підприємницькі принципи сталого розвитку [7, с.381].

В різних країнах державно-приватне партнерство активно застосовується в широкому спектрі сфер суспільної діяльності, у тому числі у сфері охорони навколишнього середовища.

Важливою задачею та одним із головних пріоритетів на шляху до сталого розвитку є формування у суспільній свідомості уявлення про природу як естетичну та морально-етичну цінність, формування образу правильної екологічної поведінки і чистого майбутнього. Заснований на конкретних результатах підхід до зростання добробуту та екологічної стійкості (сталості) передбачає формування екологічної культури шляхом екологічної освіти, просвіти та виховання, посилення ролі інформації [8].

Для досягнення цієї мети в Україні необхідно:

- розробити концепцію формування екологічної культури населення, яка визначить цілі, завдання, принципи та напрями формування гуманістичного відношення громадян до оточуючого природного середовища;

- з метою посилення екологічної компоненти в освітньо-виховному процесі, розробити Концепцію державної програми забезпечення безперервної екологічної освіти та виховання;

- для пошуку оптимальних шляхів формування екологічної культури суспільства вжити заходів щодо активізації співпраці з міжнародними екологічними організаціями;

- покращення якості екологічної освіти та виховання потребує пошуку та запровадження механізмів співпраці закладів освіти з природоохоронною громадськістю з використанням напрацьованого зарубіжного досвіду.

Лише глобальний підхід до міжнародної екологічної політики дозволить зробити низку прогнозів та рекомендацій, як для світової спільноти, так і для окремих держав і зокрема для України. Для адекватної відповіді на виклики часу в основу національної модернізації стратегії України слід покласти доктрину сталого (екологічно, економічно та соціально збалансованого) розвитку. Нинішня стратегія розвитку країни, що не використовує передовий світовий досвід, не передбачає структурної перебудови національної економіки, ґрунтується на розвитку застарілих, ресурсно-витратних та екологічно шкідливих галузей важкої промисловості й експорті первинної продукції, яка реалізується в умовах неефективного державного менеджменту, не може забезпечити надійну основу для ефективного поступу на довгострокову перспективу. Відповідно у національній екологічній політиці спостерігаються застарілі підходи, пасивність, невідстоювання національних інтересів, що знижує інтерес до неї як до надійного і перспективного партнера та відображається на слабкій інтеграції до регіонального та світового екологічного простору.

#### Список використаних джерел

1. Баландин Р.К., Бондарев Л.Т. Природа и цивилизация. – М.: Мысль, 1988. – 391 с.
2. Васюта О.А. Модерні концепти екологічної політики: політичний дискурс на засадах історичного досвіду промислово розвинених країн // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету ім. В.Гнатюка. – Серія: історія. – Вип.10. – Тернопіль, 2000. – 328 с. – С. 253-267.
3. Грушкевич Т. В. Європейські стандарти забезпечення екологічних прав: навчально-методичний посібник / Т. В. Грушкевич. – Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2013. – 260 с.
4. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие: Учебное пособие – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 414 с.
5. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека та охорона довкілля. Монографія. – К.: Основа, 2012. – 514 с.
6. Лісовський С. А. Основи сталого (збалансованого) економічного, соціального, екологічного розвитку: Монографія. / Інститут географії НАН України / Л.Г. Руденко (наук.ред.). – Житомир : Полісся, 2007. – 108 с.
7. Хартія Міжнародної Торгової палати про підприємницькі принципи сталого розвитку [Текст] : Додаток 2. / Д. В. Зеркалов // Екологічна безпека [Текст] : управління, моніторинг, контроль : посібник / Д. В. Зеркалов. – Київ : КНТ, : Дакор ; Москва : Основа, 2007. – С.381-382.
8. Хилько М. Екологізація політики. – К.: ВАДЕКС, 2014. – 344 с.

Надійшла до редколегії 11.10.15

К.А. Тимошук, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

## РОЛЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СРЕДИ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОСТИ

*Определены основные задания экологической политики с учетом последних тенденций развития национальной экономики и глобализационных процессов. Обоснованы принципы государственной политики экологизации и ресурсосбережения.*

*Ключевые слова: государственный механизм, экологическая нагрузка, природная среда, рациональное природопользование, ресурсосбережение.*

K. Tymoshuchuk, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

## ROLE OF ENVIRONMENTAL POLICY AMONG GLOBAL PROBLEMS

*The basic tasks of environmental policy with consideration for the latest trends in the development of national economy and globalization processes are determined. Principles of state environmental policy and resource conservation are explained.*

*Keywords: state mechanism, environmental stress, environment, rational resource management, conservation.*

УДК 35.086

О.В. Ткаченко, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ**ВИДИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

*Визначено види юридичної відповідальності в рамках правозахисної практики: конституційно-правова відповідальність, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, матеріальна та цивільна. Розглядаються питання досягнення балансу реалізації відповідальності за правопорушення та зазначаються проблеми диференціації юридичної відповідальності, які обумовлені рядом причин.*

**Ключові слова:** юридична відповідальність, правозахисна практика, правопорушення, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, конституційно-правова відповідальність, кримінальна відповідальність, матеріальна відповідальність, цивільна відповідальність.

**Постановка проблеми.** Необхідною умовою розвитку і функціонування будь-якої демократичної правової держави є неухильне виконання законів, подальше зміцнення гарантій прав і свобод громадян, охорона цих прав від правопорушень.

Формування правової держави є, в першу чергу, утвердження принципів верховенства права і законів, їх суворого дотримання в суспільстві усіма без винятку державними органами, посадовими особами, громадянами і т.д. Створення демократичного суспільства передбачає розширення кола прав і свобод людини, наповнення їх новим змістом, підкріплення міцною системою гарантій – економічних, політичних, організаційних і правових. Жодне сучасне суспільство не зможе досягти високого рівня розвитку, якщо в ньому не будуть дотримані права і свободи особистості. Безуперечним є той факт, що безвідповідальність осіб, які вчиняють правопорушення, породжує свавілля та послаблює силу закону.

З моменту свого виникнення і до теперішнього часу головним завданням держави як провідної політичної організації в суспільстві є створення та забезпечення правопорядку. Підтримання потрібного соціального стану щодо території держави та її громадян (об'єднань громадян) досягається за допомогою використання спеціальних захисних механізмів права. Одним з таких охоронних механізмів є інститут юридичної відповідальності.

Тому можемо стверджувати, що вагомого наукового і практичного значення набуває проблема вивчення юридичної відповідальності та всіх її складових. Доцільним залишається проаналізувати всі ключові моменти, які передбачають розмежування, реалізацію, уточнення та розвиток юридичної відповідальності в рамках правозастосовної практики. Аналіз останніх досліджень.

**Аналіз останніх досліджень.** Питаннями юридичної відповідальності займалися такі науковці, як С.С. Алексєєв, С.В. Бобровник, С.М. Братусь, М.А. Краснов, В.В. Лазарєв, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, А.А. Собчак, А.С. Шабуров та інші.

**Метою статті** є дослідити основні види юридичної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу.** У період здійснення реформ, переходу до ринкової економіки, демократизації соціального, економічного і політичного життя суспільства зростає роль і значення юридичної відповідальності держави, об'єктивна потреба в існуванні якої зумовлена поставленим завданням – побудовою правової держави і втілення в реальність принципу взаємної відповідальності особистості і держави.

Визначають особливе місце і значення юридичної відповідальності держави в правовій системі суспільства і в міжнародних відносинах зміни, що відбуваються в процесі реформування всіх сфер державного і суспільного життя, а також сукупністю методологічних, теоретичних і практичних факторів. У попередженні і зниженні рівня правопорушності вагома роль належить юридичній відповідальності держави, яка одночасно виступає

засобом захисту від державного та посадового свавілля, входить в систему стримувань та противаг й гарантує реалізацію прав і свобод людини, та громадянина.

Юридична відповідальність – один із інститутів правової системи, що має в сукупності всі ознаки права, які втілюються в дію через механізм. Тому можна стверджувати, що одне з центральних місць у загальній системі права займає проблема юридичної відповідальності. Розвиток теорії юридичної відповідальності актуальне завдання правової науки в сучасний період.

У зв'язку з тим, що Україна намагається реформувати всі сфери суспільного життя, це в свою чергу позначається й на інституті державної служби, тому набуває великого теоретичного і практичного значення дослідження питань та проблем юридичної відповідальності та юридичної відповідальності державних службовців.

У юридичній літературі останніх років вчені не обходять своєю увагою проблеми диференціації юридичної відповідальності. Однак, багато питань потребують подальшого вивчення і глибокого дослідження. Зокрема, немає ще повної єдності у поглядах самого розуміння диференціації юридичної відповідальності, співвідношення різних її видів в системі права, вибору практичних шляхів вдосконалення конкретних видів юридичної відповідальності у чинному законодавстві.

Серед науковців відсутній єдиний підхід до визначення поняття юридичної відповідальності.

Наприклад, як зазначає І. Сенякін юридична відповідальність, що виникає з правопорушення є правовідношенням між державою в особі її спеціальних органів і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних несприятливих позбавлень та наслідків за скоєне правопорушення, за порушення вимог, які містяться в нормах права [3, с.534].

Відповідно С. Алексєєв визначає юридичну відповідальність як обов'язок особи зазнавати заходів державно-примусового впливу [2, с.71].

А. Шабуров визначає юридичну відповідальність як спосіб застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, що виражаються у формі позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру [4, с.418].

Проблема юридичної відповідальності державних службовців залишається актуальною і зараз, оскільки на шляху проведення якісних та ефективних реформ постає нагальне питання: вирішення зростання кількості правопорушень серед державних службовців, які, і виступають реформаторами.

Вважаємо, що багато в чому, такому положенню справ сприяє недостатня теоретична розробленість проблем юридичної відповідальності державних службовців, оскільки на ефективність попереджувального впливу певною мірою впливає наявність відповідної наукової бази, яка повинна виступати основою для правозастосовної та законодавчої діяльності.

До числа найбільш значущих завдань, що стоять перед сучасним суспільством, називають становлення правової держави, в якій повною мірою будуть забезпечені права і свободи людини, й, крім того, боротьба зі злочинністю, зміцнення законності та правопорядку. Досягнення балансу зазначених цілей у сфері реалізації відповідальності за правопорушення можливо лише за умови, якщо діяльність компетентних суб'єктів будуватиметься в точній відповідності до принципів юридичної відповідальності.

Проблема юридичної відповідальності завжди залишається актуальною, традиційно перебуваючи в числі провідних, стрижневих проблем правової науки. Нові історичні явища і процеси у сфері соціального регулювання зумовлюють зміну функцій і цілей юридичної відповідальності, спрямованих головним чином на забезпечення і захист прав й законних інтересів особистості.

Можна визначити декілька факторів, які сприяють виникненню правопорушень, й передбачають настання юридичної відповідальності:

- недосконалість правової бази;
- недостатня розробленість системи проведених реформ;
- відсутність якісного державного регулювання та контролю.

Істотним гарантом прав і свобод людини і громадянина, публічних інтересів, правопорядку є інститут юридичної відповідальності. Як багатогранне, багатоаспектне, багатопланове правове явище юридична відповідальність виступає одним із дієвих способів соціального регулювання як всередині держави, так і на міжнародній арені.

Диференціація юридичної відповідальності є одним з ключових напрямків розвитку законодавства і правової політики в цілому. Рішення проблеми диференціації юридичної відповідальності обумовлено наступними причинами:

по-перше, дослідження видів юридичної відповідальності має важливе значення для розуміння юридичної відповідальності як правового інституту та реального суспільного явища в цілому, зокрема для з'ясування її специфіки в порівнянні з іншими видами соціальної відповідальності, а також з іншими видами державного примусу.

по-друге, ознаки правової відповідальності існують не абстрактно, а проявляються через її конкретні види. Тому розкрити специфіку змісту юридичної відповідальності як виду соціальної відповідальності, та як виду державного примусу можна тільки на основі аналізу окремих видів відповідальності;

по-третє, питання про види юридичної відповідальності органічно пов'язані з проблемою правового регулювання. Відомо, що одним з елементів методу правового регулювання є спосіб забезпечення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників суспільних відносин. Серед способів правового забезпечення важливе місце займає юридична відповідальність;

по-четверте, в правовій дійсності різні види юридичної відповідальності часто взаємопов'язані, а нерідко і взаємодоповнюють.

Науковці виокремлюють видову особливість юридичної відповідальності: в залежності від виду правопорушення виділяють такі види юридичної відповідальності:

**Дисциплінарна.** Важливим засобом забезпечення законності та ефективності державного управління є відповідальність державних службовців. Найбільш поширеним видом відповідальності в системі державної служби є дисциплінарна відповідальність. Така відповідальність є необхідним елементом забезпечення виконання державними службовцями своїх обов'язків.

Сукупність правових норм, що регулюють застосування юридичної відповідальності до органів і посадових осіб державної влади, являє собою комплексний інститут, в якому за предметними ознаками об'єднані різноманітні за своєю природою правові норми. У його основі лежать норми конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права. Проте правова база застосування відповідальності до зазначених суб'єктів не утворює міцної, єдиної системи норм, що забезпечують її порядок і особливості, законність діяльності органів і посадових осіб. У нормативних актах (відповідні розділи і статті), що закріплюють підстави та процедуру застосування юридичної відповідальності до органів і посадових осіб, містяться неточності теоретичного та практичного характеру. Мають місце певні "прогалини" у правовому регулюванні розглянутих суспільних відносин.

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

Законодавство про адміністративні правопорушення покликане комплексно виконувати охоронні функції у широкому колі відносин, у тому числі з питань власності, екології, підприємництва, в сфері державного управління, міграційної політики та інших видах діяльності та життя 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 й вдосконалення законодавства щодо цього питання та його інших аспектів.

**Конституційно-правова.** Зазначимо що, відповідальність влади за прийняті рішення є важливим фактором розвитку суспільства, у зв'язку з чим конституційна відповідальність має бути визнана самостійним видом відповідальності і закріплена спеціальним законом, що регулює реалізацію даного інституту права.

Проте відповідного закону немає, відсутня і правове визнання конституційної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності.

Державна служба є правовим інститутом, якому держава приділяє особливу увагу. Це пов'язано з тим, що у правовідносинах "громадянин – держава" людина фактично взаємодіє не з юридичною абстракцією – державою, а з конкретною організацією – державними службовцями. Будучи мозком державного апарату, саме державні службовці здійснюють управління практично всіма сферами суспільного життя. Певною мірою саме від них залежить рівень демократії в країні, ступінь обмеження прав і свобод людини і громадянина й в кінцевому підсумку – рівень добробуту суспільства та держави.

З іншого боку, державні службовці – це частина суспільства, а державна служба, в свою чергу, – це професійна діяльність. Як і будь-яка інша, професія державного службовця, підпорядкована певним правилам, інструкціям і вимогам. Особливість правового регулювання державної служби полягає в повному і ясному закріпленні прав, посадових обов'язків і відповідальності державного службовця, оскільки його діяльність носить владний характер, безпосередньо впливає на права і свободи інших осіб, нормальне функціонування і безпеку держави в цілому.



За зловживання посадовими повноваженнями, породження та підтримання корупції, халатності посадовими особами, передбачена кримінальна відповідальність. В залежності від ступеня та характеру цих суспільних діянь передбачені різні види кримінального покарання.

Щодо матеріальної відповідальності державних службовців то має бути сформульована пропозиція щодо прийняття спеціальних законів про матеріальну відповідальність державних службовців або в чинних законах про конкретні види служби передбачити відповідні розділи про матеріальну відповідальність, які мають бути включені до всіх видів юридичної відповідальності. Необхідно визнати, що на законодавчому рівні ще не простежується прагнення до реалізації системного підходу у забезпеченні виконання обов'язків державних службовців (незалежно від виду служби) пропорційними заходами кримінальної, адміністративної, дисциплінарної і матеріальної відповідальності. Відповідно до ч.3 ст.130 Кодексу законів про працю України матеріальна відповідальність може бути покладена незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності [1].

*Цивільна* відповідальність передбачена за шкоду заподіяну особою, і веде до негативних майнових наслідків. В даному випадку ми говоримо про відшкодування в обов'язковому, встановленому законодавством, порядку. Даний вид відповідальності проявляється у вигляді засобів примусового впливу на правопорушника та проявляється у відшкодуванні збитків.

**Висновки.** Вивчення проблем, пов'язаних з видами юридичної відповідальності має наукове і практичне зна-

чення. У зв'язку з цим актуальними стають завдання дослідження диференціації юридичної відповідальності, критеріїв її розмежування на види, специфіку та особливості взаємозв'язків між видами та їх законодавчого регулювання.

Відмінності між видами юридичної відповідальності відображають, в кінцевому рахунку, "тяжкість" заходів державно-примусового впливу. Це обумовлює необхідність суворого дотримання законності при вирішенні питань про пропорційність вини правопорушника та заходи впливу щодо відновлення порушеного правопорядку. Вид юридичної відповідальності визначає систему підстав, сукупність фактичних і правових умов її настання.

Об'єктивність існування різних видів юридичної відповідальності пояснюється її цілями і функціями. Захист прав і свобод громадян, послідовний облік характеру і ступеня небезпеки вчиненого правопорушення, заходи покарання винних осіб, способи відновлення правопорядку та усунення заподіяної шкоди вимагають використання в суспільстві декількох видів юридичної відповідальності.

**Список використаних джерел**

1. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
2. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. – М.: Юрид. лит., 1971. – 223 с.
3. Сенякин К. К. Юридическая ответственность. Теория государства и права: [курс лекций] / И. Н. Сенякин; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – 543 с.
4. Шабуров А. С. Юридическая ответственность. Теория государства и права / А. С. Шабуров; под ред. В. Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 418 с.

Надійшла до редколегії 22.10.15

Е. В. Ткаченко, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

**ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

*Определены виды юридической ответственности в рамках правозащитной практики: конституционно-правовая ответственность, дисциплинарная, административная, криминальная, материальная и гражданская. Рассматриваются вопросы, которые соотносятся с балансом реализации ответственности за правонарушения и обозначаются проблемы дифференциации юридической ответственности, которая обусловлена рядом причин.*

*Ключевые слова: юридическая ответственность, правозащитная практика, правонарушения, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, криминальная ответственность, материальная ответственность, гражданская ответственность.*

O. Tkachenko, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

**TYPES OF LEGAL LIABILITY IN STATE SERVICE**

*The types of legal responsibility under human rights practices, constitutional and legal responsibilities, disciplinary, administrative, criminal, civil and material. The problems of achieving a balance of responsibility for the offense and indicate differentiation legal liability problems, which are caused by several reasons.*

*Keywords: legal liability, Human Rights practice, offense, Discipline, administrative responsibility, constitutional and legal responsibility, criminal liability, liability, civil liability.*

УДК 35:342.25

А. А. Штирліна, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

**СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ  
ЯК ЗАСІБ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розкриваються питання, що пов'язані з системою управління якістю надання населенню державних послуг. Система управління якістю визначається як сукупність взаємопов'язаних або взаємодієвих елементів, які дають змогу встановлювати політику та цілі й як результат – досягати цих цілей. Система управління якістю державних послуг направлена на контроль діяльності організації щодо надання таких послуг.*

*Ключові слова: система управління якістю, сервісна держава, органи місцевого самоврядування, сертифікація системи управління якістю, стандарти управління якістю, державні послуги, органи стандартизації.*

**Актуальність теми.** Сучасний стан розвитку держави, як самого суспільства, так й устрою державних органів влади, вимагає жорсткого та кардинального

реформування системи надання державних послуг. Ця проблема постає на даному етапі надзвичайно гостро: суспільство розвивається і вимагає від держави відпо-

відного відношення. Створення такої системи, структури державних органів, які б ставили мету задоволення потреб населення, як головного споживача. Сьогодні "сервісна держава"- головна мета реформування.

Головною проблемою сучасного надання державою гарантованих нею послуг є їх якість. Низький рівень професійної культури, освідченності, моральності, обізнаності у своїй роботі, всебічне не бажання вдосконалюватись працівників державних установ є першочерговою проблемою в наближенні їх роботи до стану задоволення як населення так й самих державних органів. Відсутність взаємодії двох сторін створює перешкоди для функціонування та удосконалення системи якісного надання державних послуг.

В сучасних умовах інтеграція України до Європейського Союзу змусила державу започаткувати реформування місцевих органів. Українські органи місцевого самоврядування застосовують систему управління якістю. Сьогодні вже накопичено досвід багатьох міст, де було успішно впроваджено систему управління якістю. Існує також чимало міських рад, де керівництво ще не визначилося, чи варто докласти зусиль для впровадження такої системи. Тому нагальною проблемою є розгляд досвіду міських рад, які вже запровадили Систему управління якістю та визначили основні переваги від їх запровадження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій з питань стану і процесу впровадження системи управління якістю в місцевих органах управління свідчить про постійну увагу таких відомих фахівців як Т.Пахомова, Т. Мотренко, В.Сорока, Ю.Шаров, М.Лахижа, Т.Мамотова, П. Підгаєць, П. Бригілевич.

Серед іноземних фахівців слід виділити праці: У.Едварда Демінга, Карлоса Гэдсдена, Тайлера Финна.

Метою даної статті є наукове обґрунтування прикладів впровадження Системи управління якістю в роботу органів місцевого самоврядування та визначення перспектив їх впровадження.

**Виклад основних результатів.** Досить тривалий час система управління якістю була запроваджена лише в приватному секторі й лише у 1990-х були перші спроби запровадження у галузі державного надання публічних послуг. Стрімкий розвиток України теж вимагає запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування.

Сучасним завданням України щодо впровадження та сертифікації систем управління якістю у сфері державного управління визначено Постановою КМУ від 11.05.2006 р. № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади". А в органах місцевого самоврядування впровадження стандарту ISO (International Organization for Standardization) 9001 розпочалось у 2003 році у Бердянській міській раді з реалізації проекту польської фундації "Молода демократія" з використанням міжнародної фінансової допомоги.

Процес впровадження Системи управління якістю був дуже складним, але все ж таки закінчився реалізацією цього проекту та став найпершим реальним впровадженням системи управління якістю у виконавчих органах міської ради. Тепер понад два десятки органів самоврядування в Україні впровадили цей стандарт і одержали сертифікат якості.

Характерними рисами цього процесу та його результатів є те, що більшість мерів міст вважають: це допоможе місту залучити зовнішніх інвесторів або сприятиме утвердженню їх як лідерів муніципального руху. Але лише невелика кількість керівників місцевих органів влади серйозно розглядає систему управління

якістю згідно зі стандартами ISO 9001 як інструмент управління. Більшість з них вважає її формальною, хоча і прийнятою добровільно, вимогою. Тому результати також є формальними. Однак ті керівники міст, які посправжньому хочуть використовувати переваги системи управління якістю, роблять певний прогрес у поліпшенні якості послуг для своїх мешканців. Свідченням цього є приклади таких міст, як Вінниця, Івано-Франківськ, Луцьк, Конотоп, Вознесенськ та інших.

Органи місцевого самоврядування мають постійно вдосконалюватись із метою ефективного виконання власних та делегованих їм повноважень та реалізації постійно зростаючих очікувань членів територіальних громад. Саме тому сучасні вимоги до роботи органів місцевого самоврядування спираються на ефективні стандарти Міжнародної організації з сертифікації щодо управління якістю, які до недавнього часу асоціювалися виключно з комерційною діяльністю. В Україні цей процес тільки починає набирати обертів, однак його актуальність зростає з часом.

ISO (International Organization for Standardization) – Міжнародна організація із стандартизації, створена у 1947 році, що є всесвітньою федерацією національних органів стандартизації та об'єднує на сьогодні 157 членів. Головним завданням ISO є сприяння розробці всесвітньо визнаних стандартів, правил й інших аналогічних документів з метою полегшення міжнародного обміну товарами й послугами в усіх галузях народного господарства.

Система управління якістю – це сукупність взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів, що дають змогу встановлювати політику та цілі й, як результат – досягати цих цілей. Система управління якістю спрямовує та контролює діяльність організації щодо якості. Таке визначення подається в одному із стандартів серії ISO основною стандартів системи якості серії ISO 9000 складають чотири міжнародних стандарти: ISO 9001:2008, ISO 9000:2005, ISO 9004:2009 (ISO 9004:2000) та ISO 19011:2002, які включають і пояснюють вимоги та рекомендації щодо розробки та запровадження ефективної системи управління якістю. Стандарти Системи управління якістю можуть застосовуватися у виробничій сфері, так і у сфері надання послуг [17].

Система управління якістю – це один із засобів постійного вдосконалення організації за рахунок підвищення якості усіх видів її діяльності всіма співробітниками. Це сукупність всіх аспектів (ресурси, персонал, організаційна структура і т.п.), що впливають на якість кінцевих послуг. У словосполученні "система управління якістю" головний акцент ставиться не на слово "якість", а на слово "управління". Тому вона націлена не тільки на контроль якості продукції, а, в першу чергу, на управління організацією в цілому, на всі процеси, від яких залежить якість послуг. Під управлінням якістю мається на увазі управління наданням послуг, тобто управління всіма процесами, що задіяні в створенні послуг і впливають на їх якість. Система управління якістю регламентує дії всіх співробітників організації, що можуть вплинути на якість послуг, що надаються, і на задоволеність споживачів. Система управління якістю будуються на основі процесного підходу. Тобто діяльність організації розглядається як сукупність усіх процесів, що беруть участь у виробництві послуг [3].

На думку науковців, Система управління якістю – це частина системи управління організацією, яка спрямована на досягнення результатів відповідно до цілей у сфері якості і на задоволення потреб, очікувань або вимог зацікавлених сторін [2].

Ядро стандартів системи якості серії ISO 9000 складають чотири міжнародних стандарти: ISO 9001:2008, ISO 9000:2005, ISO 9004:2009 (ISO 9004:2000) та ISO 19011:2002, що містять вимоги та рекомендації щодо розробки та запровадження результативної (ефективної) системи управління якістю. Ці стандарти універсальні і застосовуються як у виробничій сфері, так і у сфері надання послуг.

В Україні було здійснено переклад і науково-технічне редагування міжнародних стандартів, внаслідок чого наказами Держспоживстандарту України були введені в дію Державні стандарти України серії 9000: ДСТУ ISO 9000-2001, ДСТУ ISO 9001-2001, ДСТУ ISO 9004-2001, ДСТУ ISO 19011:2003. Разом зазначені документи формують узгоджену серію стандартів. Вона сприяє взаєморозумінню в національній та міжнародній торгівлі завдяки загальному визнанню підходів, принципів та методів управління якістю. Всі вище зазначені стандарти мають ступінь відповідності – ідентичний (IDT) [5].

Слід зауважити, що не усі терміни та визначення, наведені в ДСТУ ISO, є дійсно ідентичним перекладом з англійської мови. Тому, якщо організація проходить сертифікацію одночасно на відповідність вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2008 та національного стандарту ДСТУ 9001:2009, в разі виникнення суперечностей, рекомендується використовувати терміни та визначення, викладені у відповідних стандартах ISO англійською мовою.

Оскільки стандарти є ідентичними та відрізняються роком уведення в дію, далі за текстом посилатимемося на них без вказівки належності (міжнародний чи ДСТУ) і без посилання на рік прийняття (уведення в дію), а саме: ISO 9001, ISO 9000, ISO 9004 та ISO 19011.

Для полегшення впровадження систем управління якістю у специфічній сфері діяльності органів виконавчої влади, державних установ та організацій, організація зі стандартизації ISO створила міжнародну робочу угоду IWA 4, прийняту в Україні як національний стандарт. З 01.04.2010 р. діє друга редакція цього стандарту ДСТУ IWA 4:2009 "Система управління якістю. Наставни щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування".

Стандарти серії ISO 9000 розроблено для сприяння організаціям, незалежно від їх типу та чисельності працівників, у впровадженні та забезпеченні функціонування ефективних систем управління якістю.

ISO 9000 містить основні положення систем управління якістю і визначає термінологію для них.

ISO 9001 встановлює вимоги до системи управління якістю, якщо організація хоче продемонструвати свою спроможність поставляти продукцію (послуги), яка відповідає вимогам замовників і застосованих регламентів, а також прагне належним чином задовольнити замовників.

ISO 9004 містить рекомендації щодо результативності та ефективності системи управління якістю. Метою цього стандарту є поліпшення показників діяльності організації, а також задоволення замовників та інших зацікавлених сторін.

ISO 19011 (універсальний стандарт для всіх стандартів серії ISO і не тільки) містить рекомендації щодо здійснення аудиту систем управління якістю і систем управління навколишнім середовищем.

Разом вони формують узгоджену серію стандартів системи управління якістю, яка сприяє взаєморозумінню в національній та міжнародній співпраці.

У стандартах серії ISO 9000 розмежовують вимоги до систем управління якістю і вимоги до продукції (послуг).

У стандарті ISO 9001 встановлено вимоги до систем управління якістю. Вони загальні й застосовуються до

організацій усіх галузей промисловості чи економіки незалежно від категорії пропонованої продукції (послуг). Стандарт ISO 9001 не встановлює безпосередньо вимог до продукції (послуг).

Вимоги до продукції (послуг) можуть бути встановлені замовниками, органом місцевого самоврядування з передбаченням вимог замовників, або регламентів.

Система управління якістю визначає вісім принципів діяльності, виконання яких дає можливість побудувати якісне управління органом місцевого самоврядування. Вище керівництво повинно використовувати ці принципи для вдосконалення діяльності й досягнення необхідних результатів. Якщо ці принципи будуть повсякденно застосовуватись всіма посадовими особами органів місцевого самоврядування, тоді система управління якістю буде реально функціонувати.

Принципи системи управління якістю мають бути зафіксовані у політиці якості та відображені у цілях виконавчих органів міської ради, досягати яких вони прагнуть.

Принцип 1. Орієнтація на замовника. Вище керівництво повинно розуміти поточні і майбутні потреби громадян, виконувати їх вимоги і намагатися перевищити їх очікування та спонукати до цього всіх посадових осіб. Тобто, ідея служіння громаді пріоритетний напрямок у діяльності органу місцевого самоврядування.

Принцип 2. Лідерство. Вище керівництво повинно бути лідером на всіх напрямках діяльності. Формуючи політику і встановлюючи цілі та забезпечуючи їх єдність на всіх рівнях, здійснюючи підтримку і управління, воно повинно брати на себе відповідальність за постійне вдосконалення діяльності.

Принцип 3. Зацікавленість персоналу. Персонал на всіх рівнях складає основу виконавчих органів міської ради, тому вище керівництво повинно створювати і підтримувати таке середовище й атмосферу в колективі, щоб посадові особи могли реалізувати свої можливості для вирощення поставлених завдань.

Принцип 4. Процесний підхід. Завдання вищого керівництва – стимулювати формування підходу до діяльності як до процесу, коли ця діяльність має свої "входи" і "виходи" і використовує визначені ресурси для цього. Такий підхід дозволяє впорядкувати діяльність та досягати бажаних результатів роботи.

Принцип 5. Системний підхід до управління. Вище керівництво повинно усвідомлювати, що розглядаючи будь-яку діяльність як процес і зважаючи на те, що "вихід" одного процесу є "входом" для одного або декількох інших процесів, управління цими взаємозалежними процесами здійснюється як системою. Реалізація такого системного підходу сприятиме результативному досягненню поставлених цілей.

Принцип 6. Постійне поліпшення. Вище керівництво повинно розвивати і стимулювати постійне поліпшення діяльності та якості надання послуг, що має стати незмінною метою виконавчих органів міської ради та кожної посадової особи.

Принцип 7. Прийняття рішень на основі фактів. Вище керівництво свідомо і відповідально підходить до того, що всі рішення у міській раді приймаються на підставі аналізу даних та інформації, що дозволяє підвищити результативність і ефективність прийнятих рішень.

Принцип 8. Взаємовигідні відносини з постачальниками. Розуміючи, що виконавчі органи міської ради, і постачальники товарів, і послуги є взаємозалежними, вище керівництво проводить політику взаємовигідних відносин із ними.

Виконання цих принципів покладає на вище керівництво відповідальність щодо діяльності органу місцевого самоврядування.

Переваг від упровадження принципів управління на основі якості є безліч. Упровадження СУЯ (Система Управління Якістю) органом муніципального управління сприяє позитивним змінам, які відчутні як для працівників, так і для замовників/споживачів послуг в установи після впровадження системи. За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування (ОМС) міст-партнерів Проекту ПРООН/МПВСР та інших ОМС, де упроваджено СУЯ, визначено такі переваги: підвищення якості послуг для споживачів; зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей; підвищення прозорості діяльності; зменшення кількості помилок; покращення гнучкості та керованості організації; зменшення кількості внутрішніх конфліктів; покращення іміджу установи; створення основи для збереження та передачі організаційних знань.

Сьогодні розроблена методика запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування, яка виражається в проходженні ряду етапів.

Перший етап: проведення загального навчання; призначення відповідальних та виділення ресурсів; обстеження поточної діяльності на відповідність до вимог стандарту та розробка заходів; визначення структури процесів, їх входів і виходів, відповідальних за них; визначення структури документації системи управління якістю.

Другий етап: виконання заходів за підсумками обстеження поточної діяльності; розробка проектів документів системи управління якістю, при цьому – визначення необхідних дій з удосконалення та їх виконання; взаємоузгодження розроблених проектів документів; поглиблене навчання персоналу, у тому числі – внутрішніх аудиторів.

Третій етап: затвердження документів системи управління якістю, їх поширення та практичне застосування; моніторинг та аналіз показників результативності процесів; планування та проведення внутрішніх аудитів; визначення невідповідностей та їх усунення, у тому числі – коригування документів; проведення загального аналізу системи управління якістю та прийняття рішення щодо можливості її сертифікації.

Крім того розроблена системи ролей управління якістю:

Перший керівник – визначення політики та цілей, розподіл відповідальності, виділення ресурсів, розв'язання конфліктів, затвердження основних рішень щодо удосконалення. Представник керівництва з якості – координація роботи усіх залучених підрозділів, моніторинг роботи, прийняття основних загальносистемних документів. Відповідальні за процеси – розробка проектів методик процесів, забезпечення їх виконання. Відділ (спеціаліст) системи управління якістю – координація розробки проектів процесів, перевірка їх узгодженості та відповідності вимогам стандарту, допомога відповідальним за процеси, розробка загальносистемних документів, планування аудитів. Консультанти – навчання персоналу, надання зразків і макетів документів, участь у розробці процесів і прийнятті основних рішень, експертиза документів, перевірка дотримання вимог стандарту, підготовка аудиторів, участь в аудитах.

Передумови застосування Системи управління якістю в органах місцевого самоврядування України досить чітко визначені М.В.Сагайдаком та О.В.Слобожаном в "Методичних рекомендаціях з питань запровадження системи управління якістю в місцевих органах виконавчої влади та місцевого самоврядування".

Перша передумова – необхідність інноваційного оновлення форми і змісту управління у виконавчих органах місцевого управління, детермінованого трансформацією місцевого самоврядування від галузевого під-

ходу до територіального на основі поєднання функціонального й просторового розвитку.

Друга – потреба підвищення ефективності роботи органів місцевого управління.

Третя – прямий вплив на якість життя представників територіальної громади шляхом формування: а) етичнішої і прозорішої влади; б) ухвалення обґрунтованих управлінських рішень з інтегрованого територіального розвитку; в) встановлення партнерських стосунків влади і громадян.

Четверта – потреба реформування вітчизняної системи муніципального менеджменту на засадах моделі процесного підходу до управлінської діяльності, який містить вимоги до всіх процесів організації, що впливають на якість її кінцевих послуг [4, с.15-16].

Найякий досвід впровадження системи управління якістю у деяких органах місцевого самоврядування підтверджує: можна реально поліпшувати свою діяльність шляхом її вдосконалення.

За результатами діяльності цих органів можна дійти висновку, що впровадження системи управління якістю створює необхідні умови для забезпечення вимог та очікувань замовників послуг, якими є жителі територіальних громад українських міст. Але це лише початок шляху до розвитку та подальшого вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. Такий розвиток залежить від міських голів, виконавчих комітетів та депутатів міських рад, усіх посадових осіб виконавчих органів.

Також очевидно, що впровадження такої системи управління не повинно відбуватися механічно. Для органів місцевого самоврядування варто використовувати вже існуючий позитивний практичний досвід. Для цього слід провести аналіз уже реалізованих проектів, обмежити обсяг процедурних вимог системи і об'єм документації. Одержання сертифіката якості є сигналом як для замовників послуг, так і для інвесторів, що орган місцевого самоврядування зробив крок їм назустріч. Але наскільки ця співпраця буде ефективною, залежить значною мірою від органу влади.

Впровадження Системи управління якістю ISO 9001:2000 для українських територіальних громад є вимогою часу і вони мусять це зробити якнайшвидше. На нашу думку, формальний, упорядкований характер стандарту, такі його вимоги як відповідальність керівництва, аналіз та моніторинг процесів, дії з вдосконалення, вимога щодо створення документації системи, заохочують до започаткування процесу впровадження системи управління. Нова версія норми, чинна з 2001 року, є більш прийнятною для організацій, які надають послуги, в тому числі й для органів самоврядування.

Для українських міст ми вважаємо доцільно використовувати вже існуючий позитивний практичний досвід, реальний аналіз вже здійснених проектів, обмежити обсяг процедурних вимог системи. Те, що в результаті цього створюється, та система якості, яка формально подається на сертифікацію, повинна творчо використовувати попередні результати роботи керівництва територіальних громад і створювати можливості для розвитку і адаптації до умов, що змінюються. При цьому не можна забувати, що головною метою системи управління якістю є відповідь на очікування клієнтів, якими є жителі територіальних громад українських міст і сіл.

Норма ISO 9001 безпосередньо не стосується якості виробу чи послуги. Це буде гарантованим ефектом продуктивного управління та функціонування виконавчого комітету ради. Дуже важливо це розуміти та розрізняти. Самої тільки якості продукту чи послуги не вистачить, щоб бути конкурентноздатним. Вона мусять

йти разом з продуктивністю, яка дозволить знизити собівартість послуги та зробити її більш ефективною.

В Україні процес отримання подібних сертифікатів поки що не став масовим, але вже має успішні історії. Наприклад, 21 квітня 2005 року міський голова Комсомольська (Полтавська обл.) Олександр Попов отримав сертифікат відповідності міжнародному стандарту ISO 9001:2000. Сертифікат засвідчує, що цьому стандарту відповідає та система управління якістю послуг, яку застосовує Комсомольський міськвиконком. Подібні сертифікати є ще в декількох українських містах, зокрема в Луцьку (Волинська обл.) та Бердянську (Запорізька обл.).

Володіння сертифікатом якості ISO становить як для користувачів послуг, так і для партнерів органу місцевого самоврядування чіткий сигнал того, що організація є компетентним партнером та виконавцем, а її пропозицію можна приймати з довірою.

Робити будь-які прогнози щодо подальшого запровадження міжнародного стандарту складно, оскільки в Україні є лише кілька випадків впровадження цього стандарту. Однак, напевне, важливо пам'ятати, що приблизно 15 років тому сама концепція застосування стандарту щодо управління якістю до середовища, у якому працюють органи виконавчої влади, звучала досить інноваційно і прогресивно – навіть для більшості країн Європейського Союзу [1].

**Узагальнюючи вище наведене.** Система управління якістю розглядає діяльність органів місцевої влади як взаємопов'язані процеси. Вона забезпечує впорядкованість діяльності, дозволяє керівництву чітко зрозуміти і розподілити обов'язки і завдання.

А. Штырлина, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

### СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ КАК СПОСОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

*Раскрываются вопросы, которые связаны с системой управления качеством предоставления населению государственных услуг. Система управления качеством обозначается как сочетание взаимосвязанных элементов, которые дают возможность определять политику и цели в результате чего и достигается обозначенные цели. Система управления качеством государственных услуг направлена на контроль деятельности организации в отношении предоставления таких услуг.*

*Ключевые слова: система управления качеством, сервисное государство, органы местного самоуправления, сертификация системы управления качеством, стандарты управления качеством, государственные услуги, органы стандартизации.*

A. Shtyrlina, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM AS A WAY TO IMPROVE LOCAL GOVERNMENT

*Revealed issues related to the quality management system provision of public services. The quality management system is defined as a set of related, that allow establishing policy and objectives and as a result – to achieve these goals. The quality management system of public services aimed at the control of the organization to provide such services.*

*Keywords: quality management system, service state, local governments, certification of the quality management system, standards of quality, government services, standards bodies.*

Стандарт ISO 9000 складають чотири міжнародні стандарти: ISO 9001-2008, ISO 9000-2005, ISO 9004-2009. Кожен стандарт містить в собі різні положення.

Починаючи з 2003 року органи місцевого самоврядування України почали запроваджувати Систему управління якістю. Бердянська міська рада першою вирішила імплементувати Систему управління якістю в свою діяльність. На сьогодні є вже низка місцевих органів, які мають досвід впровадження системи управління якістю.

Сучасний глобалізований світ, етап активного розвитку й реформування України та шлях до повноцінної демократичної країни і відповідність стандартам Європейського Союзу вимагає співпраці та обміну досвідом з іншими іноземними країнами. Найбільше допомагають Україні в цьому питанні Польща та Болгарія.

#### Список використаних джерел

1. Калита Т. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000 : принципи та особливості їх використання в органах влади / Т. Калита // Світ якості України. – 2007. – № 1–2. – С. 10–13.

2. Матвішин Є.Г. Методичні вказівки до вивчення модуля "Система управління якістю освіти вищих навчальних закладів" дисципліни "Державна політика і управління в освіті": наук.-метод. розробка / Є.Г. Матвішин, С.М. Ромашко. – К.: НАДУ, 2009. – 44 с.

3. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник / [Підгаєць П., Бригілевич І. – К.]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія-А". – 2012. – 134 с.

4. Савченко Б.Г., К.І. Мельникова, Ю.В. Боковікова та ін. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню. [за заг. ред. Б.Г. Савченка]. – К.: НАДУ, 2009. – 28 с.

5. Системи управління якістю. Вимоги. (ISO 9000:2000, IDT). – К.: Держстандарт України. – 2001. – 35 с.

Надійшла до редколегії 22.10.15

Наукове видання



**ВІСНИК**  
**КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

**Випуск 2(4)**

**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<sup>1/8</sup>. Ум. друк. арк. 8,13. Наклад 300. Зам. № 215-7565.  
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл7.  
Підписано до друку 01.12.15

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