

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

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

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

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР	А.Є. Конверський, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф. (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)
РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ	Д.В. Неліпа, д-р політ.наук, доц. (заст. відповід. ред.) (КНУ імені Тараса Шевченка); В.М. 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 Президентові України); К. О. Ващенко, д-р політ. наук, с. н. с. (Національне агентство України з питань державної служби); А. П. Рачинський, д-р наук з держ. управління, проф. (Національна академія державного управління при Президентові України); Т. В. Мотренко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. В. Толкованов, д-р наук з держ. управління, доц. (Національна академія державного управління при Президентові України); В. А. Бугров, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); І. С. Добронравова, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); М. І. Обушний, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. І. Панченко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); А. О. Приятельчук, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); С. В. Руденко, д-р філос. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка); М. Ю. Русин, канд. філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Є. А. Харьковщенко, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); В. Ф. Цвих, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Л. О. Шашкова, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); П. П. Шляхтун, д-р філос. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); О. М. Кондрашов, д-р наук з держ. управління, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка); Н. В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка); А. П. Савков, д-р наук з держ. управління (КНУ імені Тараса Шевченка); О.О. Шевченко, д-р наук з держ. управління (директор Департаменту агропромислового розвитку КОДА); М. А. Шульга, д-р політ. наук, проф. (КНУ імені Тараса Шевченка)
Адреса редколегії	01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81
Затверджено	Вченою радою філософського факультету 30.05.16 (протокол № 11)
Атестовано	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
Засновник та видавець	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
Адреса видавця	01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128

ЗМІСТ

Алімова С.Л. Аналіз впливу валового внутрішнього продукту на рівень людського розвитку в Україні.....	5
Бернацький А. Б. Фактори вивчення професійної компетенції державних службовців	9
Волошенко В.М Умови та пріоритети стратегічного планування розвитку сфери туризму на регіональному рівні.....	12
Дідух Д. І. Інституційний вимір державного регулювання сфери інтелектуальної власності в країнах ЄС	16
Копилова М.С. Модель взаємин держави та православної церкви у Другій Речі Посполитій (1918-1939)	19
Лаврентій А.С. Налагодження ефективної комунікативної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні	21
Лікарчук Н. В. Способи придбання державної території: загальний аналіз	24
Лосян А.Б. Дослідження особистісних особливостей державних службовців Республіки Вірменія.....	27
Луژیкова Є. О. Вибірчий процес України та регіональні виборчі стандарти ОБСЄ: порівняльний аналіз	32
Мамчур Г.В. Державна служба в Стародавньому Китаї.....	36
Матвейчук Л. О. Електронне урядування: теоретичний аспект	40
Мединська Г.А. Основні пріоритети гуманітарного розвитку України	43
Неліпа Д. В. Актуальні показники якісної державної служби	48
Поліщук В. С. Публічно-приватне партнерство як базовий принцип нового державного менеджменту: світовий досвід.....	53
Рачинська О.А. Специфіка функціонування соціальних медій в рамках європейської інформаційної політики.....	57
Сергієнко О.В. Актуальні проблеми мотиваційної функції громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування	62
Столар В.М. Поняття "послуга" в теорії державного управління	65
Ткаченко О.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб в системі державного управління	69
Федоренко Т.А. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні: антикорупційні аспекти	72
Чаркіна А.О. Особливості концепції реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні.....	77

СОДЕРЖАНИЕ

Алимова С.Л. Анализ влияния валового внутреннего продукта на уровень человеческого развития в Украине	5
Бернацкий А.Б. Факторы изучения профессиональной компетенции государственных служащих	9
Волошенко В.М. Условия и приоритеты стратегического планирования развития сферы туризма на региональном уровне	12
Дидух Д.И. Институциональное измерение государственного регулирования сферы интеллектуальной собственности в странах ЕС	16
Копылова М.С. Модель взаимоотношений государства и православной церкви во Второй Речи Посполитой (1918-1939)	19
Лаврентий А.С. Налаживание эффективного коммуникативного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества в Украине	21
Ликарчук Н.В. Способы приобретения государственных территорий: общий анализ	24
Ломян А.Б. Исследование личностных особенностей государственных служащих Республики Армения	27
Лужикова Е.О. Избирательный процесс Украины и региональные избирательные стандарты ОБСЕ: сравнительный анализ	32
Мамчур Г.В. Государственная служба в Древнем Китае	36
Матвейчук Л.О. Электронное управление: теоретический аспект	40
Мединская Г.А. Основные приоритеты гуманитарного развития в Украине	43
Нелипа Д.В. Актуальные показатели качественной государственной службы	48
Полищук В.С. Публично-частное партнерство как базовый принцип нового государственного менеджмента: мировой опыт	53
Рачинская О.А. Специфика функционирования социальных медиа в рамках европейской информационной политики	57
Сергиенко А.В. Актуальные проблемы мотивационной функции гражданского контроля органов публичной власти в сфере градостроительства	62
Столар В.М. Понятие "услуга" в теории государственного управления	65
Ткаченко О.В. Административная ответственность должностных лиц в системе государственного управления	69
Федоренко Т.А. Участие общественности в формировании и реализации государственной политики в сфере охраны здоровья в Украине: антикоррупционные аспекты	72
Чаркина А. О. Особенности концепции реформирования местного самоуправления в современной Украине	77

CONTENTS

Alimova S.L. An analysis of influence of gross domestic product on the level of human development in Ukraine.....	5
Bernatskyi A.B. The factors study of professional competence of civil servants.....	9
Voloshenko V.M. Terms and priorities of strategic planning of tourism services at the regional level.....	12
Diduk D.I. The institutional dimension of state regulation of intellectual property in the EU.....	16
Kopylova M.S. Model of relationships between state and Orthodox Church in the Second Polish Republic (1918-1939).....	19
Lavrentyi A.S. Establishing effective communicative interaction between public authorities and institutes of civil society in Ukraine.....	21
Likarchuk N.V. The Method acquirement state territory: general analysis.....	24
Lokyan A.B. Study of personal features of public servants of the Republic of Armenia.....	27
Luzhikova E.O. The electoral process of Ukraine, and regional election standards of the OSCE: comparative analysis.....	32
Mamchur G.V. Public service in Ancient China.....	36
Matvejciuk L.O. E-governance: theoretical aspect.....	40
Medinska G.A. The main priorities of humanitarian development in Ukraine.....	43
Nelipa D.V. Key indicators of quality public service.....	48
Polishchuk V.S. Public-private partnership as a basic principle of the New Public Management: world experience.....	53
Rachinskaya O.A. The specifics of social media functioning in the framework of the European information policy.....	57
Sergienko O.V. Current problems of motivational public control of public authorities in urban planning.....	62
Stopar V.M. Concept of "service" in theory of the state governance.....	65
Tkachenko O.V. Administrative responsibility of officials in public administration.....	69
Fedorenko T.A. Public participation in shaping and implementing state policy in health care in Ukraine: anticorruption aspects.....	72
Charkina A. O. The concept peculiarity local government reform in contemporary Ukraine.....	77

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ВАЛОВОГО ВНУТРІШНЬОГО ПРОДУКТУ НА РІВЕНЬ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто етапи розвитку економіки незалежної України. Проаналізовано динаміку рівня валового внутрішнього продукту (ВВП) та встановлено його взаємозв'язок із рівнем індексу людського розвитку (ІРЛ). Показано, що в ті роки, де спостерігається підвищення ВВП – ІРЛ зростає, і навпаки: при зниженні ВВП – Україна здає свої позиції у рейтингу людського розвитку. Проаналізовано зміну заробітної плати, прожиткового мінімуму, і як при цьому змінюється межа бідності в Україні.

Ключові слова: валовий внутрішній продукт, індекс людського розвитку, рівень життя, прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, межа бідності.

Постановка проблеми.

ВВП є основним офіційним показником, який визначає добробут населення країни. Основною проблемою України є недостатнє фінансування всіх сфер життя суспільства; розмір мінімальної заробітної плати часто нижчий за прожитковий мінімум. За межею бідності живуть 80 % українців. Україна за рівнем економічного розвитку наближається до африканських країн. Така обмеженість у фінансових ресурсах перешкоджає людському розвитку, адже три чверті українців можуть задовольнити лише свої первинні потреби.

Аналіз останніх досліджень.

Вагомий внесок у вивчення розвитку національної економіки та її впливу на зміну людського розвитку здійснили відомі дослідники Василенко Л., Левицька Н., Лібанова Е., Меліхов А., Никифоренко В., Прибиткова І., Сорока О., Татаревська М.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Попри наявні досягнення науковців у дослідженні даної проблематики актуальним залишається аналіз динаміки зміни валового внутрішнього продукту та індексу людського розвитку за роки незалежності України та виявлення взаємозв'язків цих двох складових.

Метою статті є встановлення взаємодії впливу зміни рівня валового внутрішнього продукту та зміни рівня людського розвитку за роки незалежності України

Виклад основного матеріалу.

Характеристика економічного стану населення, розрахунок індексу людського розвитку здійснюється за допомогою розрахунку валового внутрішнього продукту (ВВП), який в системі макроекономічних показників займає центральне місце [30]. Розвитку національної економіки за роки незалежності можна дати наступну характеристику:

1) 1991 – 1993 рр. – підтримка економічного зростання шляхом дозавантаження потужностей, використання переваг від знецінення національної грошової одиниці;

2) 1993 – 1995 рр. – період реформування економічної системи, в основному цінової політики на природний газ та проведення активної соціальної політики;

3) 1995 – 1997 рр. – призупинення виробничої діяльності та інвестиційної активності у зв'язку зі світовою економічною кризою. У даний період часу поглиблюється витіснення українських виробників як із зовнішнього, так із внутрішнього ринків.

4) 1997 – 2000 рр. – відновлення зростання економіки в Україні під впливом поживлення діяльності на зовнішніх ринках. Але в даний період була притаманна низька ліквідність активів фінансового сектору, що створювало дефіцит фінансових ресурсів для кредитування та інвестування. Саме через це суб'єкти господарювання могли вирішувати лише поточні потреби. Нарощування обсягів інвестицій у 2000 році переважно пов'язане із тимчасовим чинником, а саме проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2004 року з футболу. Отже, економічне зростання в даний період носило тимчасовий характер.

5) 2000 – 2002 рр. – падіння економіки України. У 2002 р. ВВП України скоротилося на 7,2% порівняно з 2001 р. Головною причиною такого падіння є анексія Криму та воєнний конфлікт в Донецькій та Луганській областях. 27 березня 2002 р. була підписана перша – політична частина Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 27 березня 2002 р. підписана друга – економічна частина даної Угоди. Український експорт до країн ЄС зріс на 13,0%, в той час як до Росії скоротився на 24,5%. Впродовж 2002 – 2003 рр. Росія обмежувала ввіз експорту на свою територію. Слабкість української економіки, поганий бізнес-клімат, високий рівень корупції стали причинами перевищення державних видатків над державними доходами і, як наслідок, падіння гривні та високий рівень інфляції. До звичайних соціальних видатків додалися ще видатки на оборону та облаштування біженців із зони АТО [12].

Вплив чинників на розвиток економіки, соціальні й економічні процеси в ній, пізнання їх тенденцій і закономірностей є ефективним для налагодження господарського механізму та досягнення високих економічних результатів. Найбільше впливають на ВВП України наступні показники: вартість основних фондів, інвестиції в основний капітал, прямі іноземні інвестиції в економіку України, середньомісячна заробітна плата, розмір прожиткового мінімуму на одну особу на місяць, обсяги реалізованої інноваційної продукції, експорт товарів і послуг, імпорту товарів і послуг, валовий зовнішній борг України, обсяг реалізованої промислової продукції металургії, загальна кількість підприємств, кількість підприємств промисловості, довжина автомобіль-

них доріг із твердим покриттям, сукупні витрати в середньому на місяць на одне домогосподарство [16, с. 15].

За оцінками науковців валовий внутрішній продукт є основним показником, який визначає рівень та якість життя населення. Динаміка рівня життя населення є найбільш повноцінним показником довгострокової ефективності соціально-економічної політики, яка здійснюється в державі. Важливим моментом при розгляді проблем якості життя є аналіз бідності населення. У таблиці 1 наведені дані про прожитковий мінімум, мінімальну заробітну плату, середню заробітну плату у розрахунку

на одну особу в місяць, встановлений державою. Як видно з даних таблиці 1 прожитковий мінімум в середньому на одну особу в місяць в Україні в 2015 р. у порівнянні з 2010 р. збільшився на 455,00 грн. або на 34,2%; середньомісячна заробітна плата за відповідний період зросла майже вдвічі, але враховуючи гіперінфляцію в Україні, фінансові можливості населення стали меншими, ніж були у 2010 році, тобто рівень життя українців суттєво знизився, а незначне підняття заробітної плати абсолютно не покращують ситуацію.

Таблиця 1. Доходи населення і прожитковий мінімум у розрахунку на одну особу в Україні за 2010-2015 рр.

Роки	Прожитковий мінімум в середньому на 1 особу/міс. (на кінець року)	Мінімальна заробітна плата, грн.	Середньомісячна заробітна плата, грн.	Межа бідності за критерієм прожиткового мінімуму, грн.	Рівень бідності за критерієм прожиткового мінімуму, %
2010	875	922,00	2239,00	843,00	16,8
2011	953	1004,00	2633,00	914,00	14,6
2012	1095	1134,00	3377,00	1042,00	19,6
2013	1176	1218,00	3619,00	1114,00	19,8
2014	1176,00	1218,00	4012,00	1176 (I півріччя)	20,9
2015	1330,00	1378,00	5230,00	-	-

Складено автором за джерелом:[1, 17,31, с. 96]

Аналіз даних таблиці 1, дозволяє зробити наступні висновки: при спостережуваному постійному росту номінальної заробітної плати, темпи росту реальної заробітної з кожним роком скорочуються, що свідчить про щорічний ріст інфляції. Розмір мінімальної заробітної плати встановлений на рівні величини прожиткового мінімуму можна розглядати лише як захист від бідності. Загалом Україна залишається країною з низьким рівнем доходів населення. Споживчий кошик, запропонований урядом, суттєво відстає від реального прожиткового мінімуму пересічного громадянина України. ООН визначив світовий поріг місячного прибутку на особу в розмірі 510 доларів. Це означає, якщо людина отримує менше, то вона живе за межею бідності. Українці в 2015 році 98% від своїх доходів витрачають на харчування, в той час, коли в Європі менше 20% [25].

Середні показники доходів населення маскують нерівність у розподілі доходу по групах населення, між багатими й бідними. Показник рівня бідності (частка населення з доходами нижче прожиткового мінімуму) дає можливість оцінити цю нерівність. Зміни в доходах населення й розшарування суспільства приводять до самих негативних наслідків. Створюються прошарки людей, що перебувають за межею бідності, що неприпустимо в розвиненому суспільстві. Рівень бідності, частка бідного населення – це основний показник, що використовується в офіційних оцінках проблеми бідності й соціальних програм, спрямованих на її зниження; це чисельність або відсоток населення, що живе нижче офіційного прожиткового мінімуму [31, с. 95-99].

Також на економіку нашої країни, і на формування ВВП в тому числі, значно впливає міграція населення. Сучасний стан зовнішніх міграційних процесів в Україні свідчить про те, що Україна через своє географічне розташування стала однією з основних транзитних країн на шляху міграції до країн Європейського Союзу. Водночас наслідок складної економічної ситуації Україна сама перетворилася на одну з найбільших країн – донорів мігрантів до ЄС. Експерти визначають такі канали трудової міграції українських громадян: самостійний пошук місця роботи, передусім в країнах, з якими Україна немає візового режиму; використання туристичних агенцій, через які громадяни України легально, як туристи потрапляють до країн, з якими Україна має візовий режим, і нелегально залишившись, займаються

на її території трудовою діяльністю; запрошення українських фахівців безпосередньо іноземною стороною; використання послуг суб'єктів господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном [28].

В період 2002-2004 років кількість громадян, які виїхали з України перевищувала кількість громадян, які прибули до України. З 2005 року ситуація дещо змінилась, і приріст громадян, які прибули до України стала зростати і перевищувати тих, які вибули. Головною метою відвідін інших країн молоді українці називають трудову міграцію (65,1%). В 2,2 рідше українська молодь налаштована на реалізацію туристичних інтересів (30,1%). І тільки 5,5% з них має намір навчатися за межами своєї країни. У порівнянні з 2003 р. бажання молодих українців попрацювати за межами країни зросло в 2,9 рази (з 22,4% до 65,1%). Вибір країни реалізації своїх різнобічних інтересів потенційні мігранти здійснюють залежно від їх власних вподобань, поінформованості, розвиненості міграційних мереж [27].

Головними країнами-реципієнтами української робочої сили є Польща, Росія, Італія, Греція, Португалія, Чехія, Іспанія, Німеччина, США. Аналіз сучасних тенденцій перебігу трудової міграції населення України показує, що вони не є оптимальними. Насамперед тому, що за кордоном наші мігранти як правило займаються роботами, які мало сприяють підвищенню їхньої кваліфікації, набуттю нових навичок, потрібних для майбутньої продуктивної діяльності в Україні [28].

Бойові дії в зоні проведення АТО, а також явища гуманітарної катастрофи, які мають місце в деяких районах Луганської та Донецької областей, призвели до значного зростання в Україні кількості осіб, які змушені змінювати місце свого постійного проживання у пошуках безпечних умов існування. За даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій від початку АТО з території Донецької та Луганської областей, станом на 30 червня 2014, силами Міжвідомчого координаційного штабу до інших регіонів України було переміщено та розселено понад 25 тис. 519 громадян України. Серед відселених: дітей – 10222, інвалідів та осіб похилого віку – 3100 осіб. Станом на 3 липня, силами Міжвідомчого координаційного штабу до інших регіонів України переміщено та розселено понад 30 тис. 775 громадян України. Серед відселених: дітей – 11 тис. 666, інвалідів та осіб похилого віку – 3 тис. 852.

Найбільше громадян на даний момент розмістилося у Києві, Київській, Запорізькій, Харківській, Одеській та Дніпропетровській областях. Аналіз динаміки кількості розміщених свідчить, що за нинішніх масштабів проведення АТО та станом гуманітарної ситуації в районах, охоплених конфліктом, щодобова кількість розміщених вимушених мігрантів складає 1500-1750 осіб [26].

Протягом 2014 року українці подали майже 319 тис. заявок на роботу у Польщі, що на 61% більше порівняно з аналогічним періодом 2013 р. Війна, масові скорочення, девальвація гривні, відсутність робочих місць все частіше змушують громадян задумуватися про пошуки роботи за кордоном. Воєнні дії скорегували карту української трудової міграції. Якщо раніше східний та західний напрями були однаково популярні, то тепер заробітчани все частіше вибирають європейські країни [2].

Крім негативних наслідків трудової міграції населення є і позитивні. До позитивних наслідків для України як експортера робочої сили відносять: отримання працівниками нової кваліфікації, розвиток людського капіталу, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили; поповнення дохідної частини платіжного балансу країни; ослаблення напруги на внутрішньому ринку праці, зниження загального рівня безробіття; зростання заощаджень населення, формування інвестиційних ресурсів країни. До негативних наслідків відносять: зростання дисбалансу на ринку праці між попитом та пропозицією по найбільш затребуваним професіям; втрата кращих фахівців; перетворення тимчасової трудової міграції в еміграцію; погіршення демографічних процесів: відкладені народження, відрив від сім'ї, соціальне сирітство, погані умови праці, що погіршують здоров'я.

До позитивних наслідків для України як імпортера робочої сили відносять: розширення сфери прикладання праці за рахунок заповнення вільних робочих місць, яких власне населення уникає; підвищення конкурентоспроможності вироблених товарів внаслідок зниження

витрат виробництва, пов'язаних з більш низькою ціною іноземної робочої сили; мультиплікаційний ефект за рахунок зростання виробництва і стимулювання додаткової зайнятості; економія на витратах на освіту та професійну підготовку кваліфікованих робітників; стимулювання вертикальної мобільності місцевих працівників; створення передумов для залучення іноземних інвестицій і впровадження нових технологій. До негативних наслідків відносять: ускладнення ситуації на внутрішньому ринку праці; зниження заробітної плати місцевих працівників, маргіналізація менш кваліфікованих працівників; відтік грошових коштів з країни, що отримані мігрантами у вигляді доходу; залежність від іноземної робочої сили щодо окремих видів робіт; виникнення додаткових умов для розвитку "тіньової економіки", корупції; витрати на соціальні, мовні, навчальні адаптаційні програми для мігрантів [28].

Для самих мігрантів позитивними моментами є: можливість отримання більшої заробітної плати за виконання тієї ж роботи; перспектива отримання підходящої роботи як для себе, так і для членів сім'ї; більш сприятливі умови для відкриття власної справи; придбання додаткових знань, професійних навичок і виробничого досвіду; можливість підвищення свого соціального статусу; розширення світогляду, адаптація до реальних умов ринкової економіки. Негативними моментами є: іноді зниження кваліфікації; при нелегальній міграції втрата соціального захисту (ненормований робочий день, недотримання правил безпеки праці, відсутність гарантій щодо отримання зароблених грошей, залежність від злочинних, кримінальних елементів та інших); порушення соціальних, культурних, психологічних і сімейних зв'язків [28].

Отже, показники ВВП, рівень бідності, середні доходи населення, трудова міграція визначають соціально-економічний розвиток населення і формують індекс людського розвитку (таблиця 2).

Таблиця 2. Динаміка індексу людського розвитку в Україні за 1990 – 2013 рр.

Роки	ІРЛ України	Рейтинг України у ІРЛ	Кількість країн у рейтингу ІРЛ	ВВП на душу населення, тис. грн.
1990	0,800	45	177	31,6
1995	0,748	102	174	15,2
1997	0,721	91	174	13,5
1998	0,744	78	174	13,3
1999	0,742	74	162	13,4
2000	0,755	80	173	14,3
2001	0,766	75	175	15,9
2002	0,777	70	177	16,9
2003	0,766	78	177	18,7
2004	0,774	77	177	21,1
2005	0,788	76	177	21,8
2006	0,786	82	177	23,6
2007	0,798	85	178	25,6
2008	0,736	76	176	26,4
2009	0,728	85	182	22,6
2010	0,733	69	169	23,6
2011	0,737	76	187	24,9
2012	0,740	78	187	30,9
2013	0,741	83	187	32,0
2014	0,734	87	188	35,8

Складено автором за джерелом: [13; 14 с.19., 11, 3, 5, 6, 7, 8, 9,10, 4, 17, 19, 20, 21, 18, 22, 23, 24].

Як показано в таблиці, індекс людського розвитку в Україні не є стабільним, його підвищення супроводжується спадом і знову підвищенням. За даними Програми розвитку ООН в Доповіді про людський розвиток, за роки незалежності України валовий національний дохід на душу населення зменшився приблизно на 22%, а очікувана тривалість життя – на один рік. У загальному

рейтингу ІЛР Україна посіла 78 місце з 187, порівнявшись з Македонією. Значення індексу людського розвитку України (0741), за даними Програми потрапляє у високу категорію людського розвитку, проте він нижчий від середнього у країнах Європи і Центральної Азії (0,771). Країнами з цього регіону, розташованими близько до України в рейтингу ІЛР і які мають порівнянну з

Україною чисельність населення, є Казахстан і Росія. Вони зайняли 69 і 55 місця відповідно. Випередили Україну також Білорусь (50 місце), Румунія (56), і Грузія

(72). А Польща потрапила у групу країн з "дуже високим рівнем розвитку" – 39-е місце з показником 0,821 [29].

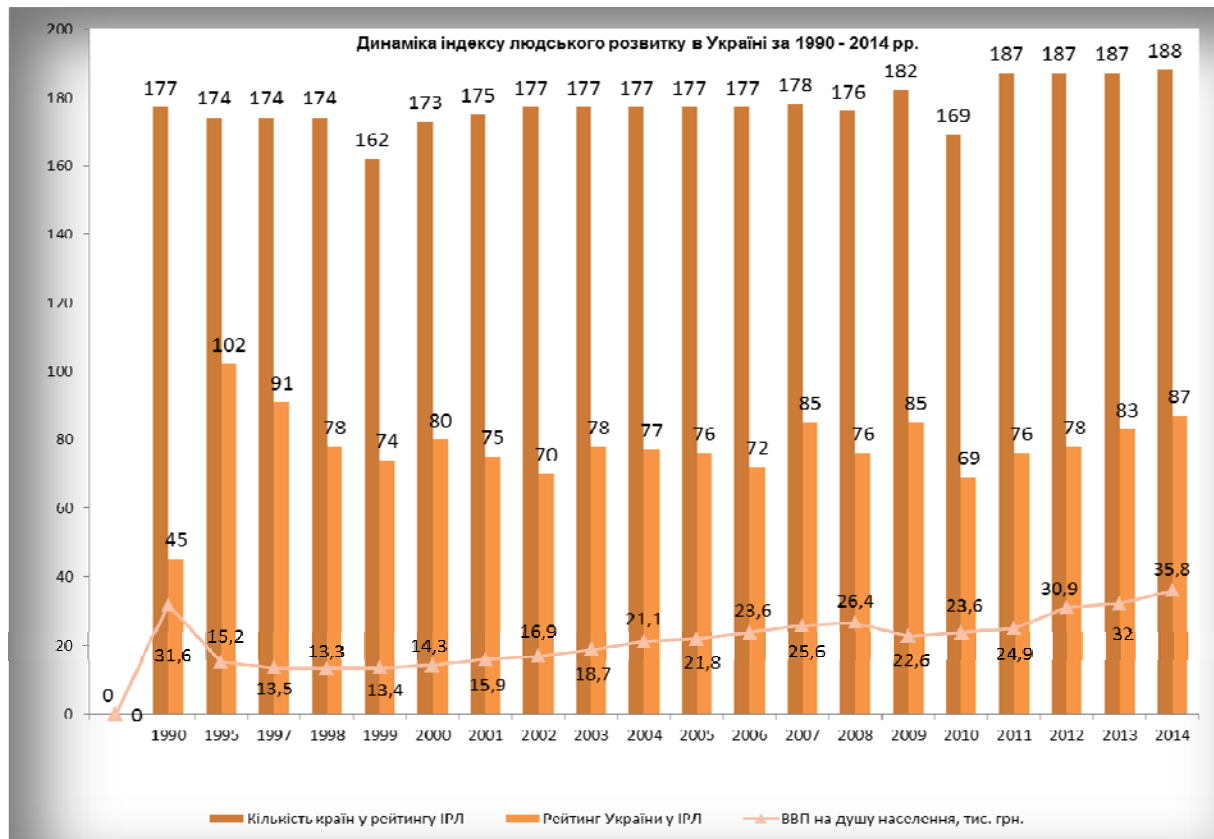


Рис. 1. Аналіз зміни ВВП в Україні за індексом людського розвитку за 1990 – 2014 рр.

Розрахунки ІЛР для України були вперше включені у Звіт ПРООН з людського розвитку у 1993 році. На тому етапі Україна посідала 45 місце й була віднесена ПРООН до країн з високим рівнем людського розвитку. З того часу її показники та рейтинг значно погіршилися, і зараз Україна перебуває серед країн із рівнем людського розвитку нижче середнього.

ВВП в розрахунку на одну особу використовується при розрахунку індексу людського розвитку. У 2014 році Україна посіла 87 місце із 188 країн світу за індексом людського розвитку. Нині Україна дуже відстає від більшості європейських країн по рівню багатьох показників економічного розвитку. Хоча стабільне економічне зростання впродовж останніх років створило передумови для покращення у довгостроковій перспективі, мине багато років, поки українська економіка досягне сучасного європейського рівня життя. Водночас слід визнати, що економічний розвиток сам по собі не вирішить усіх соціальних проблем України. Глобальний досвід, включно з українським, свідчить, що економічне зростання супроводжується зростаючими диспропорціями в регіональному розвитку та збільшенням нерівності в доходах, і обидві ці проблеми потрібно вирішувати за допомогою дієвих заходів державної політики.

Висновки. Високий економічний розвиток не є передумовою для забезпечення духовного, морального, культурного життя суспільства; не є гарантом демократії та соціальної злагоди, але розширює свободу людського вибору. ВВП виступає основним показником, який визначає рівень життя населення. На сучасному етапі економіка України перебуває у фазі занепаду, адже падіння гривні і високий ріст інфляції не дають

можливості громадянам навіть мінімально покрити свої потреби. Рівень доходів громадян формує рівень їхнього життя, встановлює межі у ступені задоволення матеріальних, культурних, духовних потреб і визначає якість життя. Від рівня доходів людини залежить чи зможе вона вчасно звернутися до лікаря, отримати бажану освіту, вчасно відпочити, купувати якісну їжу, забезпечувати себе необхідними товарами і послугами тощо. Рівень життя завжди залежав і буде залежати від економіки, а в Україні катастрофічно бракує коштів для прискорення людського розвитку.

Отже, для підвищення економіки та збільшення ВВП необхідно забезпечити технологічне зростання, яке забезпечить збільшення обсягів товарів вітчизняних виробників, кількості робочих місць, продуктивності праці; створення належних умов праці для своїх громадян, з метою подолання експорту робочої сили. Для того щоб досягти підвищення рівня людського розвитку в Україні необхідно, в першу чергу, розуміти, що основним багатством для країни є людина і всі її ресурси повинні бути направлені саме на неї.

Список використаних джерел

1. Державна служба статистики України / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Дубенська О. Заробітчани міняють Росію на Європу. – Українська правда. – березень 2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2015/03/3/528016/>
3. Закон України "Про Державний бюджет України на 1992 рік" № 2477-XII від 18.06.1992 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2477-12>
4. Закон України "Про державний бюджет України на 1999 рік" № 378-14 від 31.12.1998 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/378-14/page4>

5. Закон України "Про Державний бюджет України на 1993 рік" № 3091-XII від 09.04.1993 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3091-12>
6. Закон України "Про Державний бюджет України на 1994 рік" № 3898-XII від 01.02.1994 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3898-12>
7. Закон України "Про Державний бюджет України на 1995 рік" № 126/95-ВР від 06.04.1995 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/126/95-вр>
8. Закон України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" № 96/96-ВР від 22.03.1996 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/96/96-вр>
9. Закон України "Про Державний бюджет України на 1997 рік" № 404/97-ВР від 27.06.1997 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/404/97-вр>
10. Закон України "Про державний бюджет України на 1998 рік" № 796/97-ВР від 30.12.1997 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796/97-%D0%B2%D1%80>
11. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки "Про республіканський бюджет Української РСР на 1991 рік" № 579-XII від 25 грудня 1990 р. / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/579-12>
12. Зануда А. Економіка-2014: не так сталося, як гадалося – грудень 2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2014/12/141202_economy_2014_az
13. Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. ПРООН Україна, травень 2008 р. С. 124. / Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.un.org.ua/files/ukr_full.pdf
14. Зовнішні трудові міграції населення України [Текст] / НАН України, Рада по вивченню продукт. сил України; ред.: Е. М. Лібанова, О. В. Позняк. – К.: РВПС НАН України, 2002. – 206 с.
15. Левицька Н.М. Історія України. Україна в світі: історія і сучасність [Текст]: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Н. М. Левицька; ред. Л. Г. Василенко; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т харч. технологій. – К.: Кондор, 2010. – 416 с.
16. Меліхов А. Прогнозування валового внутрішнього продукту на основі стандартних і специфічних детермінантів економічного зростання // Економіка. – № 2 (128). – березень-квітень 2014 р. С. 10 – 19.
17. Міністерство фінансів України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/index/gdp/>

18. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2003" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
19. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2000" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
20. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2001" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
21. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2002" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
22. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2004" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
23. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2005" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
24. Міністерство фінансів України. Статистичний збірник "Бюджет 2006" // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua>
25. Мурга М. Споживчий кошик українців: що сьогодні можна купити на зарплату // <http://112.ua/>
26. Національний інститут стратегічних досліджень При Президенті України. Відділ соціальної політики (О.А. Більовський). "Щодо невідкладних заходів у сфері надання вимушеним мігрантам державної житлової допомоги". Аналітична записка. – № 8 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1608/>
27. Прибіткова І. Сучасні міграційні процеси в Україні / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.i-soc.com.ua/institute/Сучасні%20міграційні%20процеси.pdf>
28. Сорока О.В., Татаревська М.С. Проблеми трудової міграції в Україні // SWorld. – 2012. – №2-12 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/konfer28/106.pdf>
29. Україна опустилася в рейтингу людського розвитку, поступившись Білорусі та Казахстану. Кореспондент.net. – 2013 / Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/events/1522844-ukrayina-opustilasya-v-rejtingu-lyudskogo-rozvitku-postupivshis-bilorusi-ta-kazahstanu>
30. Україна посіла 78 позицію в Індексі людського розвитку серед 187 країн світу УНІАН: інформаційне агенство. – 2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/soc/763327-ukrajina-posila-78-pozitsiyu-v-indeksi-lyudskogo-rozvitku-sered-187-kraj-in-svitu.html>
31. Якість життя населення регіону: аналіз, прогнозування, соціальна політика / Під ред. В.Г.Никифоренка / Монографія / МОНМС України. Одеський нац. економічний унів-тет. – Одеса, 2012. – 316 с.

Надійшла до редколегії 12.04.16

С.Л. Алимova, главный специалист управления по учебной работе
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ВАЛОВОГО ВНУТРЕННЕГО ПРОДУКТА НА УРОВЕНЬ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены этапы развития экономики независимой Украины. Проанализирована динамика уровня валового внутреннего продукта (ВВП) и установлена его взаимосвязь с уровнем индекса человеческого развития (ИРЛ). Показано, что в те годы, где наблюдается рост ВВП – ИРЛ растет, и наоборот: при снижении ВВП – Украина сдает свои позиции в рейтинге человеческого развития. Проанализировано изменение заработной платы, прожиточного минимума, и как при этом меняется черта бедности в Украине.

Ключевые слова: валовой внутренний продукт, индекс человеческого развития, уровень жизни, прожиточный минимум, минимальная заработная плата, черта бедности.

S.L. Alimova, chief specialist of the Department of Academic Affairs
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

AN ANALYSIS OF INFLUENCE OF GROSS DOMESTIC PRODUCT ON THE LEVEL OF HUMAN DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article describes the stages of development of the economy of independent Ukraine. Analyze the dynamics of the level of gross domestic product (GDP) is the set of his relationship with the level of human development index (HDI). It is shown that in those years, where there is growth in GDP – HDI increases, and vice versa: the decline in GDP – Ukraine is losing its position in the ranking of human development. The change of wages, cost of living, and how this changes the poverty line in Ukraine.

Keywords: gross domestic product, human development index, the standard of living, the living wage, the minimum wage, the poverty line.

УДК : 351:08А

А.Б. Бернацкий, студ.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ ПРОФЕССИОННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ДЕРЖАВНЫХ СЛУЖБОВЦЕВ

В статті досліджуються питання, які пов'язані з факторами, що впливають на професійну компетенцію державних службовців, зокрема: фактор критичності, фактор вимогливості, фактор домінування, фактор працездатності, фактор "додрозичливості", фактор психологічної тактовності, емоційний фактор, фактор депресивності, "директивний" фактор, фактор домінування. Кожен із зазначених факторів наділений факторною вагою (значимістю), яка характеризується певними показниками.

Ключові слова: професійна компетентність, соціальна впливовість, психологічна вибірковість, "психологічний такт", стиль управління, фактори критичності, фактори домінування, фактори депресивності, емоційні фактори.

Професійна компетентність державних службовців визначається сукупністю вмінь та завдань, які необхідні

для виконання відповідних посадових зобов'язань та виконання поставлених завдань.

© Бернацкий А.Б., 2016

Професійна компетентність розглядається як певний рівень освідченості державного службовця, як система знань, яка базується на відповідній освіті, професійній ерудиції, постійному підвищенні своєї технічної підготовленості. Крім того, професійна компетентність враховує й особистий потенціал державного службовця, куди входить ступінь відповідності вимогам професії, психічний стан, вміння виконувати певні трудові функції та культура професійної праці [1, с.78].

Тобто, професійна компетентність розглядається як спроможність державного службовця кваліфіковано виконувати певні завдання й здійснювати свою діяльність.

Питаннями професійної компетентності державних службовців займаються такі науковці як: В. Авер'янов, А. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Ковбасюк, А. Макарова, В. Гошовська, Ю. Калниш, В. Луговий, Т. Мотренко.

Поняття "компетентності" характеризується мінливістю, тому важливими є фактори, що впливають на професійну компетенцію державних службовців.

Факторне вивчення професійної компетенції державних службовців є структурою з мінімальними витратами вихідної інформації.

Перший фактор, який пов'язаний з дисперсією ознак, відображає вимогливість і критичність, їх якості, що пов'язані з соціальною впливовістю та психологічною вибірковістю.

Найпотужнішою факторною вагою користується критичність, яка характеризується такими показниками як:

- спостережливість, самостійність та мобільність;
- логічність та аргументованість висловлених зауважень;
- глибина критичних зауважень, яка характеризується здатністю виявити і виразити значимі для діяльності відхилення від умов, що диктуються поставленим завданням [4, с.107].

Далі йде вимогливість, яка визначається через високі потреби та запити й є тим механізмом, що спонукає державних службовців до виконання рішень та досягнення поставлених цілей.

Виражається вимогливість в таких показниках як:

- постійність, сміливість та не епізодичність до пред'явлення вимог;
- гнучкість, а в певних питаннях і категоричність до висунутих вимог.

Соціальна впливовість виражається через спроможність державного службовця користуватися різноманітними словесними формами, які виражаються через вимоги, переконання, прохання, побажання, пораду, заклик, навіювання, розпорядження та наказ. Соціальна впливовість на думку американського дослідника Дж. Тернера, включає в себе процеси, за допомогою яких, люди прямо чи опосередковано впливають на думки, почуття і вчинки інших [5, с.114].

Це вміння державного службовця вести комунікацію, яка проявляється через впевненість, віру, сміливість, наполегливість, оптимізм, здатність особистості обирати відповідний момент вирішального впливу. Часто соціальна впливовість пов'язана зі здатністю державного службовця йти на ризик.

Психологічна вибірковість це здатність особистості відображати психологію організованої групи в ході вирішення завдань. Психологічна вибірковість наділена не лише здатністю найбільш широко та глибоко відзеркалювати психологію інших людей, але й вникати в неї.

Психологічна вибірковість виражається через:

- чутливість та співпереживання до психологічних об'єктів;

- адекватність й оперативність у характеристиці психологічних особливостей людини;

- вибірковість психологічної пам'яті;
- спостережливість у веденні діалогу та проведенні бесіди;

- у розв'язанні управлінських завдань;
- схильність аналізувати поведінку та вчинки не лише інших людей, але і свої [4, с.224].

Риси характеру, які відображають відношення до інших, визначаються такими характерними рисами як:

- відкритість, тактовність і колективізм державних службовців;

- схильність до організаторських здібностей (наявність лідерських рис);

- "вроджене" природне входження до організаторської діяльності та невтомність в такій праці;

- емоційно-позитивне почуття під час виконання такої роботи.

Всі психологічні змінні, які увійшли до першого фактору пов'язані з фактором вимогливості до роботи державних службовців.

Другий фактор визначення професійної компетенції державних службовців відображає такі характеристики як впевненість та домінування.

З найбільшою факторною вагою до цього фактору включені такі показники як:

- впевненість, що визначається через, почуття власної гідності, впевненості в собі та самоповазі;

- домінування, яке характеризується такими показниками як незалежність та відповідальність;

- вимогливість, якій притаманні риси критичності, нетерпимості до помилок інших, відкритість, прямотинійність і практичність.

Окремо слід зазначити такі специфічні показники як:

- скептицизм, який пов'язаний з такими рисами як підозрілість, недовірливість, образливість та упертість;

- сором'язливість, що відображає схильність до стресового реагування та труднощами у спілкуванні, які впливають на обмін інформацією. Сором'язливість розглядається як небажана властивість особистості [1, с.428].

Узагальнюючи психологічні змінні, що увійшли до другого фактору, інтерпретуємо його як фактор домінування.

Третій фактор, який пояснює дисперсію ознак, характеризується такими рисами як чуйність, поступливість, довірливість та "несамостійність".

З найбільшою факторною вагою до нього увійшли такі показники як:

- чуйність, яка характеризується терпимістю, доброзичливістю та делікатністю до недоліків інших й проявляється через співчуття, дружелюбність та бажання піклуватись про людей;

- поступливість, якій притаманні, з одного боку, – такі риси як скромність, самокритичність, поступливість, а з іншої сторони – безініціативність;

- довірливість, яка характеризується з одного боку – вдячністю, сухуністю, з іншого – несамостійністю, поступливістю, залежністю та покірністю;

- "несамостійність", яка наділена такими рисами як доброзичливість, комфортність, люб'язність, дружелюбність, здатність до співпраці та прагненням дбати про інших [4, с. 301].

Узагальнюючи психологічні змінні, які увійшли до третього фактору, зазначимо, що їх можна інтерпретувати як фактор доброзичливості державного службовця.

Четвертий фактор, який пояснює дисперсію ознак державних службовців, відображає риси депресивності та "невротичності".

З найбільшою факторною вагою до нього увійшли:

- депресивність, яка характеризується зниженням настрою (гіпотімією), яка може гальмувати інтелектуальну і моторну діяльність людини. Такий стан характеризується песимістичними оцінками себе і свого становища (знижується настрій, відбувається відмежування від оточення, спостерігається швидка втомлюваність і нерішучість).

- невротичність пов'язана з невмінням володіти собою і своєю поведінкою, невмінням стримувати себе та реагувати на свої дії. Такий стан супроводжується втомлюваністю, депресією та дратівливістю.

- спонтанна агресивність, якій притаманна імпульсивна поведінка;

- відкритість, яка характеризується довірливо-відвертою взаємодією між службовцями поряд з високим рівнем самокритичності;

- врівноваженість, яка може свідчити про невпевненість у собі та проявляється через тривожність та схильність до стресів [3, с.119].

Тому, змістовно узагальнюючи психологічні змінні, що увійшли до четвертого фактору, – отримали назву – як фактори депресивності державних службовців.

П'ятий фактор, що пояснює дисперсію ознак, що спирається на спрямованість особистості. Це риси характеру, які з різних сторін характеризують особистість державного службовця й визначають спрямованість особистості. До основних якостей особистості увійшли такі показники як колективізм, працездатність, скромність та суспільна спрямованість дій та вчинків державних службовців.

З найбільшою факторною вагою у цього фактору увійшли такі показники та риси характеру як інтелект, вольові риси та риси характеру, що визначають відношення державного службовця до самого себе:

- інтелектуальні риси характеру репрезентують такі показники як спостережливість, практична спрямованість розуму та вміння отриманні знання використовувати в практичній діяльності;

- вольові риси, які характеризуються через дисциплінованість державного службовця, організованість, самостійність, ініціативність, самоконтроль, зібраність, наполегливість та сміливість;

- риси характеру, які визначають відношення державного службовця до самого себе й оцінюються такими рисами як впевненість, вимогливість до себе та самокритичність.

Змістовно узагальнюючи психологічні змінні, що увійшли до п'ятого фактору, інтерпретуємо його як фактор працездатності державного службовця, що характеризуються виравалістю, здатністю вести напружену роботу тривалий час.

Шостий фактор, який пояснює дисперсію ознак державних службовців відображає так званий "психологічний такт", який відображає почуття міри у взаєминах з людьми.

Найбільшою факторною вагою до цього фактору включені такі показники як психологічний такт, вимогливість та "дратівливість" державних службовців:

- психологічний такт визначається через почуття міри у взаємовідносинах між державними службовцями та людьми. Зазначимо, що відсутність цього фактору долає межі, за якими зникають (або руйнуються) оптимальні відносини керівників з підлеглими;

- вимогливість, наділяє державного службовця такими рисами як прямолінійність, відкритість, практичність та критичність;

- "дратівливість", яка є особливістю людського характеру. Дратівливість свідчить про емоційну стійкість особистості, яка виражається у негативній само-

регуляції, низькій концентрації уваги, незібраності, конфліктній поведінці.

Змістовно узагальнюючи психологічні змінні, що увійшли до шостого фактору, він інтерпретується як фактор – психологічної тактовності державного службовця.

Сьомий фактор, який пояснює дисперсію ознак компетентності державних службовців, відображає риси, що пов'язанні з емоційною стороною особистості.

З найбільшою факторною значимістю до нього увійшли такі показники як лідерські якості державних службовців та емоційні риси характеру:

- лідерські якості державного службовця. Лідерство в управлінні є сучасною концепцією де акцентується увага не на рівні посади, а ступені впливовості діяльності особи. Лідерство в державному управлінні ґрунтується на ідеях творчості, практичності, стратегічному мисленні, довірі та повазі до людини [3, с.148].

- емоційні риси характеру, визначаються такими позитивними якостями як життєрадісність та гіпертимність (піднесений настрій). Така особистість справляє враження відсутності проблем. В таких людей складаються досить сприятливі відносини з іншими людьми, але вони можуть бути нестійкими і поверховими. Виокремлюються такі постаті контактності, але ділові стосунки підтримувати з ними складно: вони не виконують обіцянок, не рахуються з думкою інших, не сприймають критичних зауважень.

Психологічні змінні, що увійшли до сьомого фактору інтерпретуються як емоційні фактори.

Восьмий фактор, який пояснює дисперсію ознак, відобрає стиль управління держуправління, виокремлюючи його особливості прийняття важливих управлінських рішень.

З найбільшою факторною вагою до цього фактору увійшов такий показник як стиль управління, який у свою чергу поділяється на колегіальний стиль управління та директивний стиль управління:

- демократичний стиль управління, який базується на колегіальному прийнятті управлінських рішень, тому часто його називають ще колегіальним. При такому стилі управління, участь управлінців усіх ланок у процесі прийняття рішень сприяє тому, що кожний з них бере на себе відповідальність за свою роботу. За таким стилем управління державний службовець є не просто виконавцем чужих рішень, а сприймає цілі організації як власні цінності. Цей стиль активізує ініціативність державних службовців;

- директивний стиль управління, або авторитарний. Такий стиль управління окреслює межі компетентності державних службовців і чітко визначає ранг керівника. Керівнику, з таким стилем управління, властиві завищена самооцінка, самовпевненість, тотальний контроль та схильність до стереотипів [2, с.179].

Отже, змістовно узагальнюючи психологічні змінні, які увійшли до восьмого фактору ми інтерпретуємо його як фактор "директивності" державних службовців.

Дев'ятий фактор, що пояснює дисперсію ознак, відображає комунікацію державних службовців.

З найбільшою факторною вагою до нього увійшли такі показники як комунікативність особи та "екстравертивно-інтровертивні" риси характеру:

- комунікативність характеризується через прояв спілкування та високий рівень соціальної активності державних службовців;

- екстравертивно-інтровертивні риси характеру дають можливість оцінити спрямованість активності особистості: на зовнішній, чи на внутрішній світ. Ця властивість визначає опосередкування діяльності суб'єктивними образами та уявними поняттями [1, с.317].

Змістовно психологічні змінні, що увійшли до дев'ятого фактору інтерпретують його як фактор комунікативності державного службовця.

Останній десятий фактор, який пояснює дисперсію ознак, – відображає відношення до соціального оточення.

Найбільш значимим показником, що увійшли до цього фактору є, так звана "реактивна агресивність", яка визначається через відношення до соціального оточення й прагнення до домінування.

Інтерпретуються психологічні змінні, що увійшли до десятого фактору, як фактор домінування державного службовця.

А.Б. Бернацкий, студ.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ФАКТОРЫ ИЗУЧЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье поднимаются вопросы, связанные с факторами, которые влияют на профессиональную компетенцию государственных служащих, это: фактор критичности, фактор требовательности, фактор доминирования, фактор трудоспособности, фактор отзывчивости, психологической тактичности, фактор депрессивности, "директивный" фактор и фактор доминирования. Каждый с обозначенных факторов наделен факторным весом (значимостью), которая характеризуется определенными показателями.

Ключевые слова: профессиональная компетенция, социальное влияние, психологическая избирательность, "психологический такт", стиль управления, факторы критичности, факторы доминирования, факторы депрессивности, эмоциональные факторы.

A.B. Bernatskyi, student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE FACTORS STUDY OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS

The article examines issues related to the impacts on the professional competence of civil servants. In particular, critical factor, demands factor, dominance factor, capable of working factor, "kindness" factor, psychological tact factor, emotional factor, "depression" factor, directive factor, dominance factor. Each of these factors has the significance factor is characterized by certain indicators.

Keywords: professional competence, social influence, psychological selectivity, "psychological tact", management style, critical factors, domination factors, depression factors, emotional factor.

УДК 353:379.8(477)

В.М. Волошенко, здобувач

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

УМОВИ ТА ПРІОРИТЕТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ТУРИЗМУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянуто нормативно-правові підходи, економічні, політичні, соціокультурні та інші засади здійснення стратегічного планування розвитку регіонального туризму в Україні як перспективного напрямку української туристичної галузі. Пропонується оцінка основних проблем такого планування та аналіз аналогічного зарубіжного досвіду в контексті оптимізації відповідних процесів в Україні та перспектив входження національного туристичної галузі в систему міжнародного туризму в умовах глобалізації. Стратегічне планування розвитку регіонального туризму досліджується як необхідна складова налагодження в цілому стратегічного планування в Україні, що повинно позитивно позначитись на стабілізації загального стану країни, переходу від невизначеності перехідного етапу до сталого розвитку.

Ключові слова: стратегічне планування, регіональний туризм, управління, ефективність, туристичний ринок, інфраструктура.

Постановка проблеми у загальному вигляді та зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Налагодження стратегічного планування розвитку країни є однією з найнеобхідніших умов виходу України з кризового транзитивного стану та переходу до стабільного розвитку. Слід констатувати, що впровадження на системному рівні механізмів стратегічного планування залишається до сих пір невирішеною проблемою. Не є винятком у даному контексті й сфера туризму, в межах якої стратегічне планування відсутнє як щодо туристичної привабливості країни в цілому, так і щодо планування розвитку регіонального туризму. Тоді як розробка ключових положень стратегії розвитку туризму і курортів шляхом виділення окремого розділу, який регламентує порядок узгодження програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць із цією стратегією та визначення системи показників моніторингу сталого розвитку туристичної галузі, могла б позитивно позначитись на соціально-економічному, культурному розви-

Список використаних джерел

1. Бодров В. А. Психология профессиональной пригодности / В. Бодров. – М., Изд-во "КВМ", 2001. – 501 с.
2. Гончарук Н. Т. Стилі управління: переваги та недоліки / Н. Гончарук // Акт. пробл. держ. упр. – Д.: Дніпропетр. регіон. Ін-т УАДУ при Президентові України, 2002. – Вип.3 (9). – С.176-189.
3. Ділтс Р. НЛП: Навички ефективного лідерства / Р. Ділтс. – СПб., 2012. – 250 с.
4. Корнеева Л. Н. Профессиональная психология личности / Л. Корнеева. – М.: Наука, 2008. – 318 с.
5. Тернер Дж. Социальное влияние / Дж. Тернер. – СПб.: Питер, 2003. – 614 с.

Надійшла до редколегії 17.03.16

ткові регіонів, на формуванні позитивного іміджу України у світі, сприяла б позитивному вирішенню проблем консолідації української нації, зростанню рівня життя населення та стабілізації країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування стратегії управління соціально-економічним розвитком туризму знайшли своє відображення в наукових дослідженнях низки науковців. Серед них праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: П.Гаман, Л.Гринів, Б.Данилишин, В.Дмитренко, В. Євдокименко, І.Зорін, Д. Карамішев, В. Квартальнов, В.Кифяк, В.Козирєв, ВВ.Лобас, О.Любіцева, В. Федорченко, В.Цибух, О.Шапала та інші. Наукові дослідження перспектив розвитку стратегічного планування у сфері туризму стосуються загальної оцінки перспектив українського туризму, визначення мети стратегічного планування, виокремлення недоліків та проблемних місць та створення концепцій.

Зокрема, у науковій праці О.Берданової, В. Вакуленка охарактеризовано нову систему планування розвит-

ку територій, досліджено особливості здійснення стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях та зарубіжний досвід такої діяльності [1, 2]. Уваги заслуговують наукові праці В.Стойка і М.Мальської щодо аналізу структури стратегічного управління туристичною галуззю. У них охарактеризовано основні етапи стратегічного управління та на цій основі визначено переваги та недоліки стратегій розвитку на рівні країни (регіонів), програм соціально-економічного розвитку, програм розвитку туризму в регіонах та структур туристичного бізнесу [3, 4, 5]. Також автором окремо проаналізовані роботи М.Біль, Р.Драпушко, С.Селецького, А.Іляшенко, Т.Любонько щодо механізмів державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні, перспектив розвитку туристичного потенціалу України та правових засад державного регулювання туристичної діяльності в Україні [6, 7, 8, 9, 10].

У той же час недостатньо дослідженими залишаються проблеми стратегічного планування саме регіонального туризму як однієї зі складових перспективного розвитку туристичної галузі в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є дослідження особливостей стратегічного планування регіонального туризму як складової перспективного розвитку туристичної галузі в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стратегічне планування у сфері туризму має здійснюватись на основі стратегії соціально-економічного розвитку країни. Така кореляція покликана забезпечити цільову спрямованість розвитку туризму на покращення якості життя населення. Адже саме останній показник є основним показником оцінки сталого розвитку будь-якої країни, в тому числі й України. Отже, стратегічне планування розвитку регіонального туризму має спиратись на відповідно орієнтовану державну політику в цій сфері. Такими орієнтирами у політиці мають виступати: 1) підвищення туристичної привабливості регіонів; 2) формування стандартів мінімуму туристичної інфраструктури в регіонах; 3) підвищення кооперації підприємств у сфері туризму; 4) розробка механізмів державно-приватного партнерства в туризмі; 5) розвиток туризму в сільській місцевості; 6) освіта та підвищення кваліфікації зайнятих у сфері туризму, загальне зростання професіоналізму.

При організації стратегічного планування розвитку туризму в першу чергу слід визначити найоптимальніші для даної цілі райони – з багатими природними та історико-культурними ресурсами. Вони, зазвичай, густонаселені та мають більш вигідне географічне положення, через це користуються найбільшим туристичним попитом. При плануванні туристичного розвитку менш привабливих районів слід враховувати необхідність розвитку матеріально-технічної бази та інфраструктури, що вимагає вкладення додаткових інвестиційних коштів. Стратегічне планування з необхідністю має орієнтуватись на перспективу інтеграції українського туристичного ринку у міжнародну сферу туризму, тому слід передбачати різні форми співробітництва на міжнародному туристичному ринку, з іноземними туристичними партнерами. В Україні створені для цього вихідні умови, адже вона є дійсним членом Всесвітньої туристичної організації та входить до Виконавчої ради цієї організації. Потенційно в Україні наявні унікальні природно-кліматичні, історико-культурні та національно-етнографічні ресурси (Карпатський регіон, Асканія-Нова, приморські території, культурні пам'ятки Києва, Чернігова, Львова, Чернівців, Одеси тощо). Але проблемним місцем національного туризму є регіональна нерівномірність його

розвитку та нерівнозначність територій для туристичних пропозицій на міжнародному ринку. Тому слід враховувати, що найбільший економічний ефект міжнародний туризм має у регіонах з багатими лікувальними ресурсами та екологічно чистими територіями.

В Енциклопедичному словнику-довіднику з туризму зазначено, що: "Законодавчу основу туризму в Україні становить Цивільний кодекс України – закон прямої дії, що повсюдно застосовується юридичними особами і громадянами України та спрямований на стабільне регулювання сформованих в результаті реформ відносин. Цивільний кодекс України визначає основні права й обов'язки підприємців, забезпечує і захищає економічні й особисті права громадян, встановлює правила про майновий і ринковий оборот, регламентує систему туристського підприємництва, правозастосовних і договірних відносин у сфері туризму. Законодавство України про туристичну діяльність складається із Закону України "Про туризм", прийнятих відповідно до нього законів та інших нормативно-правових актів України, а також нормативних правових актів, які не суперечать цьому Закону і прийняті відповідно до нього" [12]. Законом України "Про туризм" від 18.11.2003 р. № 1282-IV (зі змінами та доповненнями) визначаються загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики в галузі туризму. Він спрямований на забезпечення прав громадян на відпочинок та інших прав при здійсненні туристичних подорожей. Він також встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України [14].

Сучасні проблеми розвитку сфери регіонального туризму пов'язані з вичерпанням попередніх ресурсів розвитку туристичної галузі та ситуацією "роздоріжжя", в якій вона зараз перебуває, коли старі механізми вже не спрацьовують, а нові лише формуються під впливом викликів часу. З нашої точки зору, оптимізація розвитку сфери регіонального туризму можлива за рахунок внесення туристичних послуг як окремої статті до бюджетних витрат та впровадження податкового заохочення в частині витрат громадян на відпочинок всередині країни й для ініціатив туристичного бізнесу. Це сприятиме створенню та активному розвитку туристичної інфраструктури в регіонах. Перспектива входження українського туризму в міжнародну туристичну систему потребує переходу на міжнародну систему статистичного обліку й звітності, введення статистичних показників туристичного мультиплікатора, туристичної рухливості, туристичного споживання, витрат, інтенсивності, туристичного обороту тощо. Необхідна розробка програм розвитку туристичної інфраструктури, в яких були б скоординовані загальна державна соціально-економічна політика та дії місцевих органів влади щодо зазначених проблем.

Метою стратегічного планування регіонального туризму є підвищення туристичної привабливості територій. Тому показники туристичного розвитку повинні бути спрямовані на вирішення завдань кількісного і якісного оцінювання рівня розвитку туристичної індустрії; виявлення рівня туристичної привабливості території; визначення чинників, сприятливих/загрозливих для стабілізації туристичної галузі; передбачення змін туристичної активності та прийняття на їх основі оптимальних управлінських рішень.

До початкових умов, якими визначається стратегічне планування регіонального туризму, відносяться формування філософських пріоритетів та ранжування принципово можливих цілей розвитку сфери регіонального туризму, оскільки розробка стратегічних планів спрямована на розуміння перспектив сфери та регіону.

Наступним етапом є розробка самоконцепції розвитку регіональної сфери туризму, що передбачає поетапне здійснення наступних кроків: вивчення попиту на туристичні послуги в регіоні; оцінювання інвестиційної привабливості туристичного бізнесу; побудова туристичного проекту та сценаріїв його життєвих циклів через координування і регулювання його поточного стану, врахування особливостей національного та місцевого колориту, переваг та привабливості географічних, кліматичних, природних факторів місцевості, історично значущих подій регіону та видатних особистостей, життя та діяльність яких пов'язані з даним регіоном. Головними критеріями, які визначатимуть подальші туристичні стратегії, є врахування загальної економічної, політичної, соціокультурної ситуації в країні та їхні особливості на місцевому рівні, рівень бізнес- та промислового розвитку регіону та пов'язана з цим екологічна ситуація, архітектурна привабливість територій, розвиненість системи менеджменту, рівень криміногенної безпеки в районі, стан розвитку туристичної інфраструктури, транспортних комунікацій, наявність мережі терміналів та готельних споруд. Слід звернути увагу, що при оцінці факторів туристичної інфраструктури потрібно використовувати комплексний та поетапний підхід, орієнтований на роки, а то й десятиліття, оскільки рівень розвитку інфраструктури в Україні є одним з найбільш проблемних моментів не лише стосовно індустрії регіонального туризму, а й в цілому для країни. При цьому головними проблемами сучасної інфраструктури туризму є відсутність орієнтованої на широкі верстви населення пропозиції готелів, туристично-готельних комплексів, туристичних баз; системи туристичних маршрутів для всіх вікових груп населення, орієнтованих на різні рівні доходів населення; розвинутої системи туристично-екскурсійних бюро в кожному регіоні.

Важливим моментом стратегічного планування регіонального туризму є врахування можливостей застосування та використання реклами та її ефективність, достатнього і якісного інформування про туристичні регіони, маршрути. Необхідним пунктом стратегічного планування є врахування сезонних факторів курортної привабливості регіону тощо. Обов'язковим моментом планування має стати визначення контингенту споживачів, на яких орієнтований даний вид послуг, з урахуванням особливостей всіх вікових груп – від дитячих та підліткових до людей похилого віку, та відповідно орієнтованих туристичних пропозицій.

Слід визначити перспективи та вигоди власне для регіону й місцевого населення. З економічної точки зору слід об'єктивно врахувати місцеві можливості забезпечити необхідний рівень обслуговування та потреби у залученні кадрів з-за меж регіону, потреби та можливості створення робочих місць; з природоохоронної – перспективи безпечного природокористування; із соціокультурної – збереження, збагачення та продовження усталених місцевих культурно-історичних традицій та можливості започаткування нових, що означає орієнтацію регіону на відкритість для новаторства та культурного обміну тощо. Підсумковою частиною стратегічного планування регіонального туризму є розробка стандартної документації для проектів згідно з їх класифікацією. На основі створеної самоконцепції туристичного розвитку регіону розробляється та ухвалюється дерево управлінських рішень.

Однією з проблем стратегічного планування у сфері туристичної індустрії є відсутність ефективної системи управління галуззю. Нестабільна економічна ситуація в країні вимагає впровадження та розвитку нових економічних механізмів впливу у туристичній галузі з метою вдосконалення її функціонування. Це вказує на необ-

хідність вироблення нових підходів до управління розвитком туристичної галузі для оптимізації діяльності галузі та інтеграції її до світової системи туризму в контексті сучасних тенденцій глобалізації. Йдеться про необхідність вивчення та використання успішного світового досвіду розвитку туристичної галузі. Узагальнена оцінка такого досвіду дозволяє стверджувати, що вузловими моментами успішності туристичної галузі у світі є її опертя на економічне оцінювання територій та використання широкого спектру факторів регулювання туристичної привабливості регіонів. За оцінками дослідників, в практичній площині це означає: 1) збереження, відновлення та підтримку в привабливому вигляді природних ресурсів та історико-культурних пам'яток країни як основного притягального в плані туризму чинника; 2) розвиток туристичної інфраструктури; 3) стимулювання розвитку суміжних з туризмом галузей економіки регіону, в тому числі у сфері розваг; 4) покращення якості довілля у межах туристичних територій; 5) достатнє і якісне інформування про туристичні регіони; 6) проведення маркетингових кампаній в межах туристичних регіонів з використанням наукових здобутків; 7) створення навчальних центрів для підготовки, перепрофілювання та підвищення кваліфікації туристичних кадрів, включаючи закордонні стажування; 8) надання належної фінансової та методико-правової підтримки туристичній галузі з боку державних та місцевих органів влади; 9) підтримку органами державної та місцевої влади економічного та політичного іміджу регіону; 10) проведення просвітницької роботи серед населення як основного носія культурно-етнографічних цінностей нації. [15]

На підставі світового досвіду стратегічного планування розвитку сфери регіонального туризму можна виділити наступні орієнтири для вдосконалення туристичної галузі в Україні. Йдеться про можливе впровадження інновацій, що успішно працюють в інших країнах. Зокрема, особливістю стратегічного планування у сфері туризму в Європейському Союзі є те, що вона розглядається не як локальне вузькогалузеве завдання, а як сума завдань комплексного характеру у рамках єдиної туристичної політики ЄС. Туристична політика завдяки цьому реалізується через єдину систему спеціалізованих фондів і Європейського інвестиційного банку. Прикладами ефективного стратегічного планування у сфері регіонального туризму через планомірну та поетапну реалізацію проектів державного та бізнес-партнерства є досвід Французької Республіки зі створення Паризького Дісней-ленду, коли державні ресурси у вигляді інфраструктурних об'єктів, цільових фінансових ресурсів, бази оподаткування, монопольних видів діяльності, інформаційних ресурсів тощо були поєднані з ресурсами приватного бізнесу – підприємницькою ініціативою, управлінськими та фінансовими рішеннями, управлінськими ресурсами, виробничими й інтелектуальними ресурсами. Позитивним може стати досвід США зі створення Бюро з проведення конференцій і залучення гостей та Грошового фонду міста з використанням їхнього інструментарію для розвитку регіонального туризму, що дозволяє покращити умови для розвитку державно-приватного партнерства в регіональному туризмі.

Одним із провідних сучасних напрямів розвитку регіонального туризму є екотуризм, сільський та зелений туризм, що в країнах ЄС відображений в національних концепціях розвитку туризму. Його розвиток ґрунтується на використанні ресурсів домашніх господарств як засобів надання туристичних послуг та джерел туристичних ресурсів регіонів, а основна ідея полягає в орієнтації на розвиток малого сімейного готельного бізнесу в сільських регіонах, оскільки, за оцінками фахівців,

така форма організації є найбільш ефективною. Слід зазначити, що екотуризм та сільський туризм трактуються в країнах ЄС як взаємодоповнюючі та взаємопов'язані поняття та з метою стимулювання розвитку й з точки зору дбайливого ставлення до навколишнього середовища, близькі за мотивацією види туризму (сільський, фермерський, спортивний, пригодницький, екстремальний та ін.) об'єднані в єдину сферу сільського туризму. Як зазначає В.М.Гаєць, досліджуючи досвід розвитку сільського туризму Франції, Італії, Польщі, Угорщини, Болгарії: "Крім економічних, розвиток сільського туризму передбачав соціальні цілі, завдяки чому: ліквідовано економічну деградацію сільських районів; скорочено міграцію сільського населення до міст; збережено й відтворено культурну спадщину та національну самобутність сільських регіонів. Як вид підприємницької діяльності сільський туризм став соціально-економічним важелем щодо рекогносцирування частини аграрного населення зі сфери виробництва в сферу послуг" [11]. Тому очевидно є необхідність врахування цього досвіду при стратегічному плануванні розвитку регіонального туризму в нашій країні. В Україні розвиток сільського туризму тільки розпочинається, але вже попередні оцінки дозволяють заявляти про його великі перспективи. Позитивним у даному контексті є факт прийняття Закону України "Про сільський зелений туризм" [13], що засвідчує увагу держави до цього вельми перспективного різновиду регіонального туризму.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, стратегічне планування розвитку регіонального туризму і курортів в Україні передбачає орієнтацію на його сталий розвиток. Орієнтирами стратегічного планування розвитку регіонального туризму мають виступати: 1) підвищення туристичної привабливості регіонів; 2) формування стандартів мінімуму туристичної інфраструктури в регіонах; 3) підвищення кооперації підприємств у сфері туризму; 4) розробка механізмів державно-приватного партнерства у сфері туризму; 5) розвиток туризму в сільській місцевості; 6) інтеграція українського туристичного ринку у міжнародну сферу туризму; 7) освіта та підвищення кваліфікації зайнятих у сфері туризму, загальне зростання професіоналізму.

Показники туристичного розвитку, на яких базується стратегічне планування розвитку регіонального туризму, повинні бути спрямовані на вирішення завдань кількісного і якісного оцінювання рівня розвитку туристичної індустрії; виявлення рівня туристичної привабливості території; визначення чинників, сприятливих/загрозливих для стабілізації туристичної галузі; передбачення змін

туристичної активності та прийняття на їх основі оптимальних управлінських рішень.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у дослідженні нормативно-правових, соціально-економічних, організаційно-управлінських умов для розвитку туризму в контексті його соціально-економічної, екологічної орієнтованості та ефективності; вивчення можливостей впровадження більш ефективних моделей управління та регулювання в галузі, формування цілісної моделі регіонального туристичного простору з метою раціонального та ефективного використання туристичних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : TOB "Софія-А", 2012. – 88 с.
2. Туризм і охорона культурної спадщини: український та польський досвід : монографія / В. Вакуленко, І. Валентюк, В. Грибан [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Лебединського, В. Вакуленка, І. Валентюк [та ін.] ; Укр. Акад. держ. упр. при Президенті України, Центр дослідж. адм. реформи. – К. : К.І.С., 2003. – 176 с.
3. Стойка В. О. Роль стратегічного планування у стимулюванні розвитку туристичної галузі / В. О. Стойка // Ефективна економіка. – 2015. – № 2.
4. Мальська М. П. Основи туристичного бізнесу : навч. посіб. / М. П. Мальська, В. В. Худо, В. І. Цибук. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 271 с.
5. Управління регіональним розвитком туризму : навч. посіб. / Д. М. Стеченко, І. В. Безуглий, Н. П. Турло, С. М. Мархонос ; за ред. Д. М. Стеченка. – К. : Знання, 2012. – 456 с.
6. Біль М. М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект : монографія / М. М. Біль ; за наук. ред. О. П. Крайник. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 227 с.
7. Драпушко Р. Г. Туристичний потенціал України: стан, проблеми та перспективи розвитку : монографія / Р. Г. Драпушко. – К. : Ін-т законодав. передбачень і прав. експертизи, 2007. – 149 с.
8. Селецький С. І. Правове регулювання туризму в Україні : навч. посіб. / С. І. Селецький. – К. : Центр учб. л-ри, 2012. – 186 с.
9. Іляшенко А. Х. Державна політика у сфері туристичних послуг / А. Х. Іляшенко // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 93–99. – (Серія: Економіка та підприємництво).
10. Любонько Т. В. Правові засади державного регулювання туристичної діяльності в Україні / Т. В. Любонько // Інвестиції: практика та досвід : наук.-практ. журн. – 2014. – № 18. – С. 87–90.
11. Гаєць В. М. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів : монографія [Електронний ресурс] / В. М. Гаєць. – Режим доступу: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/ua_textbook_4.html
12. Енциклопедичний словник-довідник з туризму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/14250621/turizm/zakonodavstvo_turistichne
13. Закон України "Про сільський зелений туризм" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cp.org.ua/ukr/zakon/akts/2005/08/18/zakon_ukraini_pro_si_206.html
14. Закон України "Про туризм". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1282-15/page>
15. Музиченко-Козловська О. В. Розвиток туристичної інфраструктури – визначальний чинник туристичної привабливості території [Електронний ресурс] // Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua>

Надійшла до редколегії 04.04.16

В.М. Волошенко, соискатель

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

УСЛОВИЯ И ПРИОРИТЕТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ТУРИЗМА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассмотрены нормативно-правовые подходы, экономические, политические, социально-культурные и другие факторы осуществления стратегического планирования развития регионального туризма в Украине как перспективного направления украинской туристической отрасли. Предлагается оценка основных проблем такого планирования, анализ аналогичного зарубежного опыта в контексте оптимизации соответствующих процессов в Украине и перспектив вхождения национальной туристической отрасли в систему международного туризма в условиях глобализации. Стратегическое планирование развития регионального туризма исследуется в качестве необходимой составляющей налаживания в целом стратегического планирования в Украине, что должно позитивно сказаться на стабилизации общего состояния страны, переходе от неопределенности переходного этапа к стабильному развитию.

Ключевые слова: стратегическое планирование, региональный туризм, управление, эффективность, туристический рынок, инфраструктура.

V.M. Voloshenko, Competitor

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

TERMS AND PRIORITIES OF STRATEGIC PLANNING OF TOURISM SERVICES AT THE REGIONAL LEVEL

Consider regulatory approaches, economic, political, socio-cultural and other factors of the strategic planning of regional tourism in Ukraine as a promising area of the Ukrainian tourist industry. Proposed assessment of problem areas such planning, analysis of similar foreign experience in the context of the optimization of the relevant processes in Ukraine and the prospects of entering the national tourism industry in international

tourism in the context of globalization. Strategic planning of regional tourism development is studied as a necessary part of establishing the overall strategic planning in Ukraine that should have a positive impact on the stabilization of public-social state of the country, the transition from the uncertainty of the transitional phase to the stable development.

Key words: strategic planning, regional tourism, administration, efficiency, tourism market, infrastructure.

УДК 351:347.7

Д. І. Дідух, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В КРАЇНАХ ЄС

В статті розглядаються проблеми інституційних характеристик державного регулювання сфери інтелектуальної власності в країнах Європейського Союзу. Автор здійснює аналіз національного та наднаціонального рівнів регулювання інтелектуальної власності в державах Співтовариства, розкриває роль комунітарного принципу в процесі гармонізації різнорівневих регулятивних систем. Доводиться, що створення єдиної системи регулювання інтелектуальної власності дозволяє не лише здійснювати охорону та захист об'єктів ІВ, але і стимулювати продукування та формувати культуру їх поширення та використання на території Європейського Союзу.

Ключові слова: інтелектуальна власність, державне регулювання інтелектуальної власності, гармонізація регулятивних механізмів, комунітарний принцип.

В контексті подальшої ідентифікації європейських інтеграційних прагнень України, питання особливостей сучасного стану та перспектив взаємовпливу всіх сфер від економічної і до культурної, постає однією з головних проблем порядку денного. Особливого значення набуває формування конкурентоздатного ринку, який би мав характеристики не сировинного, а сучасного, з акцентом на цінності та принципи функціонування економіки інформаційного суспільства. Ефективне регулювання ринку інтелектуальної власності дозволяє державі розвивати власний економічний потенціал та покращувати позиціонування на міжнародній арені. Особливої актуальності для модернізації вітчизняної системи таким чином набуває аналіз специфіки використання регулятивних механізмів у сфері інтелектуальної власності на просторах Європейського Союзу. Проте, слід відзначити, що у вітчизняному науковому дискурсі дана проблематика представлена слабо, серед дослідників, які вивчали окремі аспекти регулювання державою сфери інтелектуальної власності в країнах ЄС можна виокремити М.Паладія, Г.Римарчука, І.Шестака та ін.

Аналіз державного регулювання інтелектуальної власності в Європейському Союзі потрібно проводити із врахуванням низки особливостей. Зокрема, слід виходити із специфічного характеру ЄС як утворення: як у контексті процесу його формування, так і з точки зору сучасного співвідношення національних та наднаціональних механізмів регулювання тих чи інших питань.

Варто зазначити, що концепт "інтелектуальної власності" у нормативних актах, які стали базою для створення Європейського Союзу, з'явився не одразу. Так, у Римському договорі 1957 року йдеться лише про права комерційної та промислової власності, в той час як про інтелектуальну власність у більш широкому сенсі не згадується. Хоча, якщо вдаватися до розгляду історії права інтелектуальної власності, очевидним стає значна роль в ній європейського спадку. "Перший закон щодо авторського права був прийнятий 1710 року в Англії, а першим патентним законом можна називати Декларацію Венеціанської республіки 1474 року (згідно з її положеннями, кожен громадянин, який створив машину, що раніше не використовувалась на території держави, отримував привілей, за яким іншим заборонялось протягом десяти років створювати подібні машини)" (ст. 6-7 розд 1 інтелект права та право інт вл). Таким чином, зрозумілим стає той факт, що традиція регулювання сфери інтелектуальної власності в Європі бере свій початок ще від Середніх Віків.

Проте, в ХХ столітті, коли власне проходила інтеграція європейським держав в союзне утворення, інтелектуальна власність як окремий продукт, що обумовлює новий тип ринкових відносин, вийшла на авансцену економічних систем. На момент утворення Європейського Союзу, в країнах, що увійшли до його складу, тривалий час діяли сильні системи регулювання інтелектуальної власності. Це водночас і спрощувало, і ускладнювало завдання, які стояли перед побудовою єдиного економічного простору із уніфікованими регулятивними механізмами (*acquis communautaire* – головний принцип утворення Європейських спільнот, одна із трьох опор ЄС, прописана Маастрихтським договором 1993 року).

Комунітарний принцип став одним із ключових в формуванні наднаціонального інституційного рівня регулювання сфери інтелектуальної власності. А.І. Абдуллін зазначає, що "право інтелектуальної власності, що за своєю природою є національно-територіальним та до останнього часу знаходилося у виключній компетенції держав-членів ЄС, неодмінно входить у протиріччя з метою та завданнями Спільнот зі створення єдиного інтракомунітарного економічного простору" [1, с.1]. Зважаючи на те, що, як уже зазначалось, в європейських країнах на момент утворення Союзу уже існували установлені системи регулювання інтелектуальної власності, виникла необхідність поступового приведення інституційних особливостей їх функціонування до єдиних нормативних вимог. Це мало не лише привести до уникнення правових колізій на загальноєвропейському ринку, але і до зниження рівня дублювання повноважень національних та союзних регулятивних структур.

Серед дій у цьому напрямку можна виокремити "введення понять торгової марки та промислового зразка європейського співтовариства (*Community Trade Mark and Design*), визнання прав на винаходи й корисні моделі (*European Patent*) у рамках ЄС за єдиною процедурою" [4, с.187]. 25 лютого 2014 року після ухвалення Європейським парламентом норм щодо Європейської торгівельної марки, процедура її реєстрації на території всього ЄС стала не лише простішою та швидшою, але і дешевшою.

Питання регулювання сфери інтелектуальної власності займає важливе місце в стратегії "Європа 2020". В цьому документі, який визначає пріоритетні напрями економічного розвитку Союзу на 10 років (2010-2020 рр.), було означено спрямування сил спільноти на створення "Інноваційного союзу". Формування ефективної інноваційної екосистеми для створення конкурен-

тоздатних товарів та послуг неможливе без модернізації підходів до управління системою регулювання ринку інтелектуальної власності. В той же час, варто відзначити, що не всі країни ЄС мають окремі національні стратегічні документи в області ІВ. Серед держав, в яких прийняті і діють відповідні акти, розраховані як правило на 5 років, можна відзначити Латвію, Румунію, Фінляндію, Хорватію тощо. Проте, слід враховувати, що національні стратегії у сфері ІВ країн ЄС формуються відповідно до загальноєвропейських норм.

Проблемами реєстрації та охорони інтелектуальної власності у країнах ЄС займається Відомство з гармонізації на внутрішньому ринку (ВГВР, OHIM, The Office of Harmonization for the Internal Market). 23 березня 2016 року заплановане перейменування ВГВР у Відомство з інтелектуальної власності Європейського Союзу [6]. OHIM надає охорону торгових марок і промислових зразків на території 28 країн-членів ЄС. Особливістю системи реєстрації є відсутність обов'язкової попередньої національної реєстрації або поданої заявки на реєстрацію в одній з країн ЄС. Це значно економить час та зусилля власників об'єктів інтелектуальної власності, на відміну від реєстрації Міжнародним бюро Всесвітньої організації інтелектуальної власності (за Мадридською системою), зокрема для тих, хто прагне захищати результати власної інтелектуальної діяльності саме на території Європейського Союзу.

Незважаючи на безперечні досягнення, ватро визнати, що процес гармонізації регулювання ІВ на території ЄС далеко не завершений, до того ж окрім уже звичних викликів на шляху його реформування постають і нові феномени: соціальні мережі, блоги, бази даних, графічні файли тощо, питання застосування існуючих регулятивних механізмів до котрих залишаються відкритими (про них зокрема йдеться в Зеленій Книзі ЄС "Авторське право в економіці знань").

Регулювання сфери інтелектуальної власності в країнах ЄС на національному рівні здійснюється або органами, компетентними у всіх питаннях, які до неї відносяться (Німеччина, Ірландія, Великобританія, Швейцарія тощо), або ж промислова власність та авторське право перебувають у віданні різних структур (Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Греція, Італія тощо).

У Великобританії, наприклад, діє Відомство інтелектуальної власності (The Intellectual Property Office – IPO UK), структурно підлегле Міністерству у справах бізнесу, інновацій та профпідготовки [7]. Міністерство щорічно визначає цільові показники діяльності Відомства та здійснює контроль за їх досягненням. Представники Міністерства є незалежними членами Адміністративної Ради Відомства (Steering Board IPO, засідання проводяться шість разів на рік), до повноважень якої відносяться визначення стратегії діяльності в сфері інтелектуальної власності, а також консультування та перевірка роботи виконавчої гілки організації (Executive Board IPO).

В країні діє спеціалізований орган з розгляду суперечок, пов'язаних з авторським правом (Copyright Tribunal), проте для здійснення судочинства на національному рівні необхідно враховувати специфіку нормативного регулювання на європейському рівні. З цієї метою Відомство інтелектуальної власності здійснює моніторинг процесуальної практики Європейського Суду.

З метою стимулювання розвитку ринку інтелектуальної власності в Об'єднаному Королівстві, держава здійснює субсидування інноваційних розробок, а також надає податкові пільги для організацій, які займаються новітніми дослідженнями та розробками. Для підвищення ефективності означених дій, проводиться удосконалення

цього механізму, зокрема через постійну комунікацію та консультації держави з бізнес-спільнотою.

На сучасному етапі державне регулювання сфери інтелектуальної власності у Великобританії спрямоване на те, щоб надати релевантні вимогам подальшої інформатизації суспільства послуги. Так, проводяться дії щодо запровадження безпечної ідентифікаційної системи з метою полегшення електронного управління правами для заявників. Серед державних послуг, які надаються Відомством on-line, можна виокремити прийняття заявки на видачу патентів, реєстрацію товарного знаку тощо. Проте варто відмітити також значну роль самого інтернет-порталу відомства як важливої інформаційної площадки. Інформаційні функції також виконують розташовані на території всієї країни так звані Патентні інформаційні центри (Patent Libraries UK, PATLIBs UK), що структурно входять до мережі Європейських патентних інформаційних центрів.

Відомство інтелектуальної власності перебуває у тісній взаємодії з поліцією та бізнесом, зокрема у питаннях створення спеціалізованого підрозділу поліції з розкриття злочинів у сфері ІВ, здатного виявляти порушення авторських прав в мережі Інтернет. Власне, навіть позиціонування серед карних злочинів порушень прав інтелектуальної власності починає змінюватися. На основі незалежної доповіді "Penalty Fair?", опублікованої IPO UK, уряд Великобританії випустив консультативний документ, метою якого є прирівнювання порушень авторських прав в мережі Інтернет до порушень авторських прав на матеріальні цінності.

У ФРН в підпорядкуванні Федерального міністерства юстиції функціонує Відомство з патентів та товарних знаків (Deutsches Patent und Markenamt – DPMA), метою діяльності якого є захист технічних та промислових інновацій, підвищення конкурентоздатності, інформування громадян про захист прав на інтелектуальну власність, національна та міжнародна комунікація щодо співробітництва з питань патентів та товарних знаків. Проте, варто зазначити, що захист інтелектуальної власності не вичерпується діяльністю виключно згаданого міністерства. Так, наприклад, проблемами піратства займається Федеральне міністерство економіки та технологій.

Одним із беззаперечних досягнень Німеччини у сфері регулювання ІВ є високий рівень стимулюючого впливу держави на активізацію розвитку ринку інтелектуальної власності. Наразі уже "2,5% ВВП передбачається на фінансування наукових досліджень та інноваційних розробок" [2, с.21], тобто на створення інтелектуального продукту, найближчими роками цей показник заплановано підвищити до рівня 3% ВВП. Наприклад, для того, щоб полегшити доступ, а також стимулювати залучення до переорієнтації на інноваційні продукти та послуги з залученням використання послуг Фраунгоферівської спільноти (яка, до речі, відіграє провідну роль серед наукових спільнот Німеччини), уряд надає субсидії в розмірі до 40% від повної вартості наукових досліджень.

Як і у Великобританії, так і в Німеччині значна роль відводиться проблемі інформаційної складової регулювання сфери інтелектуальної власності. В 23 містах ФРН діють Центри патентної інформації (PIZ, члени загальноєвропейської мережі PATLIB), які допомагають у інформуванні малого та середнього бізнесу щодо питань, пов'язаних із правом інтелектуальної власності. Важливою інформаційною площадкою також є DEPATISnet, база даних Відомства з патентів та товарних знаків, що дозволяє проводити пошук патентних документів у більш, ніж 80-ти країнах світу.

Французька система нормативного регулювання сфери інтелектуальної власності є централізованою –

всі нормативно-правові акти об'єднані в Кодексі інтелектуальної власності Французької Республіки (Code de la propriété intellectuelle, CPI). У ньому передбачена як правова охорона авторського та суміжних прав, так і об'єктів промислової власності. Французьке законодавство визнає і забезпечує правову охорону всіх результатів інтелектуальної творчості, але саме об'єктивованих, тобто "охороняється саме форма об'єкта ІВ, а не ідея" [3, с.171]. На відміну від нормативної, інституційна система регулювання інтелектуальної власності у Франції носить атомізований характер: сфера ІВ регулюється великою кількістю державних та недержавних органів, що не завжди є профільними в даній області. Так, наприклад, окремі питання у цій сфері регулюються Міністерством культури і комунікацій (Le ministère de la culture et de la communication), Міністерством відновлення промислового потенціалу (Ministre du Redressement productif), Національним інститутом промислової власності (Institut national de la propriété industrielle, INPI) та ін.

Генеральний секретаріат Міністерства культури і комунікацій за допомогою трьох комісій ("комісія з копіювання для приватного використання; комісія зі справедливих винагород ("rémunération équitable"); комісія охорони авторських та суміжних прав людей з обмеженими можливостями" [5, с.302]) здійснює регулювання авторських, суміжних прав та питань ліцензування.

При Міністерстві відновлення промислового потенціалу діє Генеральна дирекція із конкурентоздатності, промисловості та послуг (La Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services, DGCIS), яка, разом з уповноваженим Міністром в сфері малого та середнього підприємництва, інновацій та цифрової економіки, приймає участь в адміністративному нагляді за діяльністю Національного інституту промислової власності (Institut national de la propriété industrielle, INPI). Інститут приймає участь у розробці та реалізації державної політики щодо промислової власності. INPI є патентним відомством, що приймає рішення про видачу охоронного документа на винахід. Окрім реєстрації та охорони, Інститут також надає інформаційні послуги, зокрема, безкоштовний доступ до шести власних баз даних, можливість подачі патентних заяв через Інтернет тощо.

Що стосується регулювання інтелектуальної власності на просторах Інтернету, то у Франції діє Вища інстанція для захисту авторського права і розповсюдження матеріалів в мережі Інтернет (Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet, HADOPI). Створення АДОПІ почалося з прийняттям в 2009 році однойменного нормативного акту. Відомство має за мету боротьбу з незаконним скачуванням файлів з мережі Інтернет, зокрема через використання торрент-трекерів. Щоденно організація отримує близько 25 тис. сигналів про порушення авторських прав, за п'ять років роботи (2009-2014) – близько 4.3 млн. Відомство керується трьохетапним підходом до боротьби з порушеннями прав власності в мережі Інтернет. Проте, варто зазначити, що перша редакція закону АДОПІ викликала широкий резонанс як на території Франції, так і за її межами, що змусило значно по-

м'якшити передбачені у ньому санкції за порушення. Так, в АДОПІ-1 третім кроком передбачалось примусове відключення користувачів на термін від 3 місяців до 1 року, а після цього – карне провадження (штраф 300 тис. євро або позбавлення волі до двох років). Ці положення викликали обурення та звинувачення в порушенні конституційних прав громадян. В новій редакції лише суд (раніше це рішення приймалося без залучення судових інстанцій, на основі двох проігнорованих попереджень), а не власне АДОПІ, може дозволити відключати користувачів від мережі. Але, незважаючи на це, вплив Відомства на дотримання прав ІВ в мережі Інтернет є беззаперечним, а сама організація є авторитетною поміж регулятивних інституцій, проводить консультації та надає рекомендації зарубіжним партнерам щодо забезпечення функціонування всесвітньої мережі відповідно до діючих норм законодавства.

Зважаючи на згадані відмінності у підходах до регулювання інтелектуальної власності в країнах – членах ЄС, варто все ж відзначити певні успіхи на шляху зближення регулятивних систем європейських держав. Гармонізація національного та наднаціонального регулювання ІВ в Європейському Співтоваристві має деякі спільні риси із ідентичними процесами приведення національних регулятивних механізмів у відповідність до положень норм міжнародних договорів, ратифікованих у тій чи іншій країні.

Окрім власне подолання невідповідностей та колізій щодо використання, охорони та захисту об'єктів інтелектуальної власності на території Співтовариства як єдиного економічного простору, варто також відзначити інші позитивні сторони створення європейської системи інтелектуальної власності. Це, зокрема, і формування мережі патентних інформаційних центрів (понад 300), які дозволяють широкому колу зацікавлених осіб (як наукової, так і бізнесової спрямованості) отримувати актуальні дані щодо патентної інформації.

Список використаних джерел

1. Абдуллин, А. И. Унификация правовой охраны интеллектуальной собственности в европейском союзе [Текст]: Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.03/ А. И. Абдуллин; Науч. рук. Я. Ф. Фархтдинов; Казанский государственный университет. - Казань, 1997. - 25 с.
2. Концепция формирования эффективной институциональной среды в области интеллектуальной собственности [Електронний ресурс]//Российская венчурная компания. - Москва. - 2015. - 354 с. - Режим доступа: http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/201512_concept_of_institutional_environment.pdf
3. Лебедев В. В. Французское авторское законодательство в условиях развития европейского авторского права [Текст]/ В. В. Лебедева // Право. - 2011. - № 4. - С. 167-181.
4. Римарчук Г. С. Державне регулювання у сфері забезпечення прав громадян на об'єкти інтелектуальної власності [Текст]/ Г. С. Римарчук // Держава та регіони. Серія: Право та державне управління. - 2012. - № 3. - С. 187-191.
5. Усов, Г. В. Правовое регулирование и защита интеллектуальной собственности во Франции [Текст]/ Г. В. Усов //Юридическая наука и практика. - 2014. - № 3. - С. 301-305.
6. The Office for Harmonization in the Internal Market [Електронний ресурс]// Official site. - Режим доступа: <https://oami.europa.eu/ohimportal/en/>
7. Departments, agencies and public bodies [Електронний ресурс]// Official site for the UK government. - Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/organisations>

Надійшла до редколегії 03.02.16

Д.И. Дидух, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СТРАНАХ ЕС

В статье рассматриваются проблемы институциональных характеристик государственного регулирования сферы интеллектуальной собственности в странах Европейского Союза. Автор проводит анализ национального и наднационального уровней регулирования интеллектуальной собственности в государствах Сообщества, раскрывает роль коммуитарного принципа в процессе гармонизации разноразличных регулятивных систем. Доказывается, что создание единой системы регулирования интеллектуальной

ной собственности позволяет не только осуществлять охрану и защиту объектов ИС, но также стимулировать выработку и формирование культуры их распространения и использования на территории Европейского Союза.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, государственное регулирование интеллектуальной собственности, гармонизация регулятивных механизмов, коммуитарный принцип.

D. Didukh, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE INSTITUTIONAL DIMENSION OF STATE REGULATION OF INTELLECTUAL PROPERTY IN THE EU

The article deals with the problems of institutional characteristics of the state regulation of the intellectual property in the European Union. The author analyzes the national and supranational levels of intellectual property regulation in Member States, reveals *acquis communautaire* role in the multi-level harmonization of regulatory systems. It is proved that a unified system of the intellectual property regulation not only allows to make the safety and protection of IP objects, but also stimulate production and create a culture of their distribution and exploitation in the European Union.

Keywords: intellectual property, government regulation of intellectual property, the harmonization of regulative mechanisms, *acquis communautaire*.

УДК 35:271.2](438)"1918/1939

М.С. Копилова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

МОДЕЛЬ ВЗАЄМИН ДЕРЖАВИ ТА ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ У ДРУГІЙ РЕЧІ ПОСПОЛИТІЙ (1918-1939)

У статті охарактеризовано поняття моделі державно-церковних відносин та основні її класифікації, критерії виокремлення останньої, а також особливості реалізації. Визначено модель державно-конфесійних взаємовідносин, що склалася в Польській республіці. Сформульовано основні ознаки та особливості взаємин, що склалися між державною владою та православними конфесіями в Речі Посполитій у міжвоєнний період.

Ключові слова: модель, державно-церковні взаємовідносини, держава, православна церква, Польська республіка.

Постановка проблеми. Державно-конфесійні відносини найбільш визначаються політикою держави щодо церков і релігійних організацій та характеризуються готовністю до діалогу з релігійною спільнотою й здатністю до консенсусу. В умовах реформування економічних, політичних і правових відносин в Україні, її інтеграції в європейське співтовариство визначальним чинником її поступу є гуманізація суспільного життя, стабільний і гармонійний розвиток країни, дотримання в ній демократичних прав і свобод. У зв'язку з цим, актуальності для налагодження і розвитку конструктивних польсько-українських відносин набуває історичний досвід та уроки державної політики у сфері вирішення церковно-релігійних питань. Розвиток релігійної ситуації в Україні на сучасному етапі відбувався завдяки традиційним для неї церков і конфесій, а також досвіду інших країн. Тому дослідження відносин державної влади з православними конфесіями у Другій Речі Посполитій є актуальним, а їх вивчення дозволяє визначити закономірності взаємодії держави та церкви.

Короткий огляд публікацій даної проблематики. Теоретичними проблемами з дослідження моделей державно-церковних взаємовідносин займалися Р. Балодіс, В. Єленський, Ю. Кальніш, В. Климов, У. КолДурем, М. Палінчак, С. Феррари, С. Шаправський та ін. У спеціальній літературі аналіз моделі взаємовідносин Польської держави та православної церкви в міжвоєнний період не здійснювався, хоча діяльність православних церков описана у працях І. Власовського, Я. Вовк, О. Купранця, Н. Стоколос та ін.

Мета статті. Визначення моделі взаємовідносин державної влади та православної церкви у Другій Речі Посполитій.

Виклад основного матеріалу. Церковні та державні інститути завжди взаємодіють в інтересах громадян і віруючих, а характер цих стосунків визначається історичними та культурними традиціями, ментальними характеристиками населення. Після Першої світової війни до складу відновленої Польської держави увійшли етнічні українські землі та німецькі території, населення яких

опинилося в статусі національної меншини, кожна з яких сповідувала релігію відмінну від релігії титульної нації.

Незважаючи на тривалий досвід співіснування держави і церкви, корегування взаємин між цими інституціями завжди є важливим і необхідним, адже діалог світської та духовної влади багато в чому визначає суспільну стабільність у державі [21, с. 186]. За визначенням В. Климова, модель державно-церковних відносин – це сукупність засадничих норм, закріплених звичаєм, правом, законами, іншими нормативно-правовими актами, якими регулюються взаємовідносини держави і церкви, визначається світський чи клерикальний характер держави, правовий статус релігійних організацій та їх членів, майновий стан, участь церкви у справах держави і суспільства тощо. Ці норми утворюють властиву державі на даному історичному етапі систему (модель) взаємовідносин цих двох інституцій і фіксують, з одного боку, ставлення державних структур до всього сакрального, а з іншого – правове місце церкви, особи (віруючі та невіруючі) у державі й суспільстві [7, с. 52].

Конкретна модель державно-конфесійних відносин, властива тій чи іншій країні, визначається сукупністю суспільних відносин, а найголовніше – типом політичної системи, пріоритетами політичної влади [19]. Окрім спільних загальних критеріїв, вона характеризується особливостями реалізації, що залежать від багатьох чинників. Зокрема, вирізняють політичні (політичний устрій, внутрішньополітичні та зовнішньополітичні чинники), соціальні (характер суспільних відносин) та історичні (традиції, що є відмінними у різні історичні періоди) детермінанти державно-церковних відносин [1, с. 598].

У літературі не вироблено єдиної думки щодо критеріїв розмежування, що зумовлено багатогранністю предмета дослідження, різними аспектами його аналізу, відмінністю методологічних засад праць науковців. Визначено різні класифікаційні підходи до взаємовідносин держави та релігійних організацій. Моделі державно-конфесійних відносин структурують за: домінуванням держави або церкви [17], регіоном поширення [2, с. 15], цивілізаційно-історичними ознаками [14], юридичним статусом релігійних об'єднань [9, с. 94-101], критерієм

світськості [15], формою правління [22, с.23-25], ступенем релігійної свободи в суспільстві [8, с. 19-34] тощо. Окремі науковці роблять спроби уніфікувати різні класифікації та поєднати декілька критеріїв [10, с.421].

Більшість запропонованих класифікацій, хоча і різняться між собою назвами моделей та критеріями їх поділу, погоджуються з існуванням трьох основних узагальнених видів державно-церковних відносин. Так, Ю. Кальніш деталізує підтипи основних моделей взаємовідносин, а основним критерієм їх розподілу визначає різні аспекти суспільно-політичної взаємодії церкви і держави. Перша – синкретична модель: а) система державної церкви, у якій провідна релігійна конфесія стає державним інститутом; б) система національної церкви, у якій провідна конфесія не є державним інститутом, але визнана привілейованою щодо інших; в) клерикальна система – провідні конфесії впливають на державне управління і на певний час досягають привілейованого стану; г) теократична держава – домінуюча конфесія стає над державою. Друга – антагоністична модель: а) система відкритого ворожого ставлення держави до церкви; б) система відокремлення церкви від держави, у якій церква діє в межах встановлених державою законів. Третя – симбіотична модель: а) система розділення церкви і держави зі спільним державно-церковним координаційним органом для розгляду й узгодження пріоритетів церкви чи держави у сфері перетину їх компетенцій; б) ліберально-симбіотична система передбачає укладення угод між державними органами та установами і релігійними організаціями на місцевому та галузевому рівнях; в) система державно-церковного конкордату, в якій відносини між державою і церквою, насамперед провідними конфесіями будуються на нормах міжнародного права в договірному порядку. Договір підписує глава держави (уповноважена особа) та глава церкви і жодна із сторін не може самостійно його змінити. Остання система схожа до синкретичної моделі, оскільки церковні інститути, за згодою держави, можуть перебирати на себе деякі державні функції [6, с.72-73]. За спостереженням Ф. Сільвіо, конкордат забезпечує релігійним організаціям навіть більш міцний юридичний захист, ніж статус державної церкви, оскільки його положення мають ту ж силу, що і міжнародно-правові договори, і не можуть бути змінені в односторонньому порядку [11, с. 111].

Усі вищевказані моделі взаємовідносин державних та церковних інститутів не функціонують у чистому вигляді, а в межах тієї або іншої моделі можливе існування їх різних варіантів [18, с. 68]. Серед релігійно-суспільного розвитку й державно-церковних відносин у посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи В. Єленський виокремлює "польську модель", що характеризується постійною активною взаємодією Католицької церкви і держави в режимі ситуативної та вимушеної співпраці й набагато частіше – в режимі гострої конкуренції [5, с. 32]. Крім того, дослідники визначали, як бастіон польськості й польського націоналізму, загартований і зміцнений у протистоянні російському православ'ю і німецькому протестантизму, у бездержавну добу після поділів Польщі та в роки комуністичного режиму [13].

Відтак, правовий статус церкви в кожній державі потребує законодавчого закріплення, зокрема правові норми повинні врегулювати державно-конфесійні взаємини відповідно до історичних, політичних, соціальних та культурних особливостей її розвитку.

Правовий статус церкви у Другій Речі Посполитій визначався Конституцією Польської республіки 1921 р. і Конкордатом 1925 р. Зокрема, ст. 110-112" Основного закону" містили норми щодо гарантій свободи релігії та

особистості, а ст. 113-114 і 120 визначали принципи взаємовідносин між церквою і державою. Так, ст. 114 "Основного закону" 1921 р. закріплювала особливий статус Католицької церкви: "Римо-католицьке віросповідання, є релігією переважної більшості народу, займає в державі провідне становище серед рівноправних віросповідань. Римо-католицька церква керується своїми законами" [24]. Ці правила були розширені в Конкордаті 1925 р., який складався з 27 пунктів [23, с. 32-35].

При характеристиці взаємин держави і церкви у Другій Речі Посполитій слід враховувати статус різних конфесій, що не був однаковим і визначався політичною ситуацією в країні. Зокрема, взаємовідносини держави з православними конфесіями зумовлювалися, насамперед, політичними чинниками, оскільки останні вважалися проросійськими силами і потенційно могли дестабілізувати ситуацію в країні. Міжвоєнній Польщі притаманні особливості симбіотичної моделі, зокрема системи державно-церковного договору (конкордату), а також системи національної церкви, у якій провідна конфесія, хоча й не є державним інститутом, але визнана привілейованою щодо інших.

При визначенні моделі взаємин Польської держави та православної церкви доцільно враховувати такі чинники:

- конституційне визнання римо-католицької церкви як національної;
- залежність православної церкви від польської адміністративної влади, зокрема у призначенні єпископів [16, с.199];
- зменшення кількості православних парафій внаслідок посиленого контролю держави [3, с.8];
- нерівнозначна відповідальність за правопорушення проти римо-католицької і православних церков [20, с.90];
- підтримка автокефальної польської православної церкви з метою зменшення віруючих церкви Московського патріархату [4, с.64];
- послідовне провадження політики ревіндикації, що призвело до знищення та конфіскації православних храмів та численних судових позовів католицьких єпископів щодо передачі православних храмів [12, с. 63];
- вибіркова підтримка у політиці українізації православної церкви з метою послаблення російського впливу на мирян, що не загрожувала Польській державності [3, с.56-57];
- примусове "покатоличення" православного населення наприкінці 1930-х рр. із залученням армії, поліції та Корпусу охорони кордону, запровадження польської мови у богослужінні [25, с. 182-183].

Отже, у 1920–1930-х рр. сформувалася модель взаємовідносин між церквою і державними інститутами Польської республіки, що визначалася Конституцією 1921 р. та Конкордатом 1925 р. Взаємини державної влади та православних конфесій сформувалися в рамках польської системи державно-церковних взаємовідносин, вектор яких визначав державну політику підтримки католицької церкви. Зрештою, взаємовідносини між державними інститутами та православною церквою потребують подальшого вивчення із залученням нових джерел.

Список використаних джерел

1. Академічне релігієзнавство / [за наук. ред проф. А. Колодного]. – К.: Світ Знань, 2000, 862 с.
2. Балодис Р. Релігійні організації і латвійське государство // Релігія і право. – 2000. – № 6. – 13-15 с.
3. Власовський І. Нарис історії Української Православної Церкви. Том IV. Книга II – К.: Видання Київської Патріархії Української Православної Церкви Київського Патріархату, 1998. – 392 с.
4. Вовк Я. О. Політика Польської держави стосовно християнських конфесій (1918–1926 рр.): рукопис дис. канд. іст. наук: 07.00.02 –

Всесвітня історія. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 222 с.

5. Еленський В. Релігійно-суспільні зміни в посткомуністичні Європі / В. Еленський // Людина і світ. – 1999. – № 7. – 30-36 с.

6. Кальніш Ю. Державно-церковні відносини: історія розвитку і сучасна політична типологізація / Ю. Кальніш // Актуальні проблеми державно-церковних відносин в Україні: наук. зб. / Відділення релігієзнавства інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України; голов. Ред. В. Д. Бондаренко, А. М. Колодний. – К.: ВІП, 2001. – 206 с.

7. Климів В. Сучасна модель державно-церковних відносин як результат суспільних трансформацій / В. Климів // Українське релігієзнавство. – 1990. – №12. – 56-62 с.

8. Кол Дурэм У. Перспективи релігійної свободи: сравнительный анализ. – М., 1999.

9. Куницян І.А. Правовой статус религиозных объединений в России. – М., 2000. – 416 с.

10. Логинов А.В. Власть и вера. Государственные и религиозные институты в истории и современности. – М., 2005. – С. 496.

11. Мировой опыт государственно-церковных отношений. – М., 1998, Изд-во РАГС, 1998. – 305 с.

12. Нива. Ревіндіфікація церков // Нива. – 1930. – Лютий, ч.2.

13. Палінчак М. Взаємини держави і церкви: польський досвід. – Взаємини держави і церкви: польський досвід. – №12, 2002 р. [Електронний ресурс] / М. Палінчак. – Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/790>

14. Понкин И. В. Правовые основы светскости государства и образования [Электронный ресурс] / Понкин И. В. – М.: Про-Пресс, 2003. – 416 с. – Режим доступа : <http://www.state-religion.ru/files/laicite1.pdf>

15. Понкин И. В. Типология государств по критерию светскости [Электронный ресурс] / Понкин И. В. – Режим доступа: http://cddk.ru/gos_i_religia/analit/secul/006.htm

16. Стоколос Н. Конфесійно-етнічні трансформації в Україні (XIX – перша половина XX ст.): [Монографія] / Н. Стоколос. – Р.: Ліста, 2003. – 480 с.

17. Третьяков А.В. Политико-правовые отношения Российского государства и Русской православной церкви: Автореф. дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / ГУУ. – М., 2004. [Электронный ресурс] / А.В. Третьяков. – Режим доступа: <http://www.disscat.com/content/politiko-pravovye-otnosheniya-rossiiskogo-gosudarstva-i-russkoi-pravoslavnoi-tserkvi>

18. Феррари С. Церковь и государство в Западной Европе. Итальянская модель / С. Феррари // Модели церковно-государственных отношений стран Западной Европы и США: сб. науч. тр./Ин-т философии НАН Украины; ред. В. Еленский [и др.] – К., 1996. – 66-79 с.

19. Филипович Л. Державно-конфесійні і міжконфесійні відносини: від демократизації до тоталітаризації суспільства [Електронний ресурс] / Л. Филипович. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/monitoring/society_digest/39944

20. Церковная жизнь в Польской республике и за границей // Воскресное чтение (Варшава). – 1924. – № 6.

21. Шапранський С. А. Моделі державно-церковних відносин: європейський контекст. – Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Серія "Історичне релігієзнавство". Вип. 12, 183-188 с.

22. Щипков А.В. Во что верит Россия: курс лекций. – СПб.: Издательство Русского Христианского гуманитарного института, 1998. – 297 с.

23. Krukowski Cf. J., Status prawny religii i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce (1918-1993), in: J. Jachymek (ed.), Religia i Kościół rzymskokatolicki w polskiej myśli politycznej 1919-1993, Lublin 1995.

24. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Dziennik Ustaw. Poz.267 №44.

25. Mysłek W. Przedmurze. Szkice z dziejów Kościoła katolickiego w II Rzeczypospolitej. – Warszawa, 1987 – 250 с.

Надійшла до редколегії 21.03.16

М.С. Копылова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

МОДЕЛЬ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ ВО ВТОРОЙ РЕЧИ ПОСПОЛИТОЙ (1918-1939)

В статье охарактеризовано понятие модели государственно-церковных отношений и основные её классификации, критерии разграничения последней, а также особенности реализации. Определено модель государственно-конфессиональных взаимоотношений, что сложилась в Польской республике. Сформулированы основные черты и особенности отношений, что сложились между государственной властью и православными конфессиями в Речи Посполитой в междувоенный период.

Ключевые слова: модель, государственно-церковные взаимоотношения, государство, православная церковь, Польская республика.

M.S. Kopylova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

MODEL OF RELATIONSHIPS BETWEEN STATE AND ORTHODOX CHURCH IN THE SECOND POLISH REPUBLIC (1918-1939)

The article deals with the concept of church-state relations model and the main classification, criteria for differentiation of them, and also its implementation. The author reproduces a model of state-confessional relations that prevailed in the Polish Republic. The main features and characteristics of relationships that exist between the state authorities and orthodox denominations in the interwar Poland have been formulated.

Keywords: model, state-church relationships, state, Orthodox Church, Polish Republic.

УДК 35.076

А.С. Лаврентій, асп.

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті проводиться аналіз трансформації інформаційного суспільства. Висвітлено проблеми комунікативної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: комунікація, комунікативна взаємодія, інформаційно-комунікативні технології, органи державної влади.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). В умовах інформаційного суспільства, яке є характерною рисою XXI століття, активно розвиваються комунікаційні технології, виникають нові інформаційні зв'язки та механізми впливу на розвиток суспільства. Комунікація впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства, у зв'язку з чим перед наукою державного управління постає значна кількість проблемних питань, які, насамперед, стосуються дослідження особливостей впливу ко-

мунікативних процесів на розвиток суспільства в цілому та окремих його сфер.

В Україні громадянське суспільство перебуває на стадії розвитку. На сьогодні існують активні організації, що реалізують інтереси груп населення, які вони представляють, проте їх ще мало й вони представлені далеко не у всіх сферах. У той же час існує величезна кількість зареєстрованих неурядових організацій, проте слід говорити про кількість справді діючих і, тим більше, ефективних. Досягнення прозорості процесу прийняття державних рішень та вироблення державної політики, яке є можливим за умови не тільки доброї волі з боку

© Лаврентій А.С., 2016

державних органів влади, але й сильних громадських інституцій, сприятиме вирішенню багатьох інших проблем, зокрема, боротьбі з корупцією. В Україні довгий час панувала в основному інформаційна політика, коли органи державної влади інформували населення й зворотній зв'язок не був важливим. Це також можна пояснити поширеною позицією серед суспільства, що влада повинна все зробити сама й якщо їй вдається це – добре, якщо ні, то можна її критикувати. Відрадно, що наразі відбувається процес реформування й посилюється розуміння важливої ролі громадськості та необхідності створення моделі суспільних відносин, за яких громадянське суспільство спільно з органами влади могло б працювати на покращення життя в державі. Ми сподіваємося, що дана публікація стане кроком для зміцнення відносин у площині влада – суспільство [4].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема комунікації між органами державної влади та суспільством висвітлена в науковій літературі за кордоном та в Україні. Іноземні науковці з давніх часів досліджують питання спілкування та використання інформаційного простору для досягнення мети, відображення цього ми бачимо в працях: К.-О.Апеля, С.Блека, Ю.Габермаса, Д.Грунінга, Д.Дороті, П. Джексона, С.Катліпа, та багатьох інших. Аналогічні проблеми формування та перетворення інформації в стосунках між владою та громадою в системі державного управління досліджують у своїх роботах такі вітчизняні науковці, як: Р.Войтович, Н.Дніпрова, В.Різун, Н. Грицяк, І.Ібрагімова, С.Борисевич, А.Кохан, Г.Почепцов та інші [1, 3, 5, 7, 10-11, 13].

Сьогодні багато видань розкривають зарубіжний досвід зв'язків з громадськістю, який необхідно адаптувати до українських традицій, економічного розвитку, потреб та ментальності. Зокрема, як зазначають у своєму дослідженні О.Кучабський та О.Бажинова "сьогодні співпраця держави та громадськості перестала бути виключно завданням національного рівня. До цього процесу активно долучаються й міжнародні організації, що не тільки сприяє посиленню соціального діалогу в окремих державах, але й дозволяє розбудовувати стабільні відносини між державами на єдиних ціннісних засадах – захисту прав людини, верховенства права та демократії. У свою чергу, це зумовлює активізацію діалогу влади та громадських організацій, підвищує його якість, ефективність взаємодії сторін, результативність співпраці та характер досягнутих домовленостей, що сприяє зміцненню потенціалу консенсусної демократії і солідарних засад соціального розвитку" [11, с. 196].

Разом з тим, варто погодитися з думкою В.Мазур, що в умовах адміністративних перетворень в Україні відбуваються значні зміни у державному управлінні і відносинах держави та громадянського суспільства, в яких органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадськість – як клієнт, що їх отримує. Запровадження нової парадигми функціонування органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потребує переорієнтації форм і методів їхньої діяльності на задоволення потреб споживачів публічних послуг, переосмислення концепції управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з громадськістю [12, с. 23].

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є виявлення основних проблем на шляху налагодження ефективної комунікативної взаємодії між органами державної влади України та інститутами громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стає очевидним, що Українська держава на сучасному етапі її розвитку в складних умовах сьогодення потребує запровадження нових форм налагодження комунікативної взаємодії влади з громадою. Адже в сучасних умовах суспільного розвитку ефективна комунікація між владою і громадськістю, яка передбачає активне залучення до процесів прийняття рішень інститутів громадянського суспільства, є важливим інструментом демократизації процесів реалізації державної політики.

Яким чином донести інформацію до споживача, як впливати на свідомість та контролювати суспільство, як отримати підтримку та перемогу, прийшовши на чужу територію з іншою релігією, яким чином змусити населення відвернутися від твого ворога? Це невелика кількість питань, що знайшли відповідь при побудові нових сучасних інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Сьогодення вимагає не просто донесення інформації до певного адресата, цільової групи. Перед комунікаціями постає завдання впливати на прийняття рішення, працювати з масовою свідомістю.

Таким чином, можливо сформувати модель комунікативної взаємодії між джерелом інформації, адресатом, споживачем та корелятором. В якості джерела в державному управлінні зазвичай виступає влада. В якості адресата може бути як безпосередньо конкретна людина, так і певна цільова група, прошарок суспільства. Корелятором може бути будь-хто – чи то влада, чи бізнес, чи інша зацікавлена сторона, простіше замовник музики під яку будуть змушені танцювати адресати. На перший погляд питання лише в тому, хто контролює засоби комунікації, хто має на них вплив. У ситуації, коли джерело та корелятор – одне ціле, небезпека нібито відсутня. Але за такої ситуації влада має можливість спотворювати факти та видавати бажане за дійсне, приховувати свої недоліки та помилки, вихвалити та виправдовувати себе.

Тому однією з умов входження України до Європейського співтовариства є незалежна від влади система інформаційних комунікацій. У разі, коли корелятором виступає не контрольована владними органами структура або особа, також існує небезпека спотворення на власну користь. Тому грань між контролем за законністю та правдивістю і залежністю від контролюючих органів досить тонка. От же ми бачимо, що в розумінні державного управління технічне значення терміну "комунікація" взагалі зникає: "комунікація – передача і прийом інформації, наказів, емоцій, джерело життєвої сили будь-якої організації, оскільки одна з найважливіших цілей комунікації полягає в тому, щоб здійснювати субординацію та координацію різноманітних елементів організації. Комунікації можуть відбуватися різними способами. У постіндустріальному (інформаційному) суспільстві різко зростають обсяги та роль комунікацій, оскільки вони безпосередньо пов'язані з послугами та знаннями" [2].

Комунікація влади зі своїми громадянами ґрунтується на більш об'єктивній і детально прорахованій базі, ніж це було колись. Сьогодні наша влада продовжує дозволяти собі проводити експерименти над суспільством і повчати його. Коли влада намагається втілити в життя певні зміни в законодавстві, нашоується на спротив, а потім відступає. Це відбулося з Податковим кодексом, повторилося з пенсійною реформою. Підвищення тарифів на комунальні платежі призвело до обурення більшості населення України, влада заспокоює: "усі отримують субсидії", обіцяє частково компенсувати витрати на енергозберігаючі заходи. Влада надала пояснення своїй діяльності населенню. Це теж є частково

невірним, бо походження цих роз'яснень – із лексики спількування дорослого й дитини, що ганьбить ці комунікації. "Влада повинна бути підзвітною населенню, а не повчати його з позиції дорослого. Західна норма в цьому випадку така: президент не може зробити жодного кроку, жодна ініціатива не може стартувати, якщо за цим не стоїть консенсус суспільства. Тобто президент робить правильні кроки, які потрібні суспільству" [13].

Влада дуже гарно інформує про хід виконання заходів, тих подій, які відбулися в органах державної влади. На практиці відділи зі зв'язків з громадськістю працюють як патологоанатоми, вони констатують факт, у кращому випадку – пояснюють, чому так сталося, тим самим виправдовують свої дії або бездіяльність. Насправді влада і громадянське суспільство не є антагоністами. Ми разом хочемо процвітання своїй країні. Влада має враховувати, що службовці працюють за платню, отриману від держави, читай громади, інститути ж громадянського суспільства роблять це за рахунок власного ентузіазму. Тому цей діалог зобов'язаний бути, як мінімум, шанобливим. "Населення хоче не так багато: щоб поважали і його, і його країну. Загалом слід визнати, що сьогодні комунікації держави зі своїми громадянами базуються на більш об'єктивній і детально прорахованій базі, ніж це було колись. Це і більш професійний підхід, оскільки інтуїтивність його відійшла в минуле. Цю професійність можна побачити також у конкретних типах цілей, які тримають у полі уваги владні команди" [13].

Проблема комунікації влади з громадою полягає навіть не в інформуванні, а в невмінні сторін чути одна одну, в першу чергу це стосується влади. Досвід проведення консультацій з громадськістю, а це громадські слухання, обговорення, круглі столи та інші заходи, в тому числі й електронні консультації, свідчить, що механізмів опрацювання пропозицій органом влади фактично не існує. Ця процедура технологічно не прописана ні в нормативних документах, ні в методиках, а це означає, що ця частина в більшості випадків залишається нездійсненою або має декілька фільтрів-перепон. Перша: все залишається на рівні розмов. Державні службовці послухали, "взяли до відома" та розійшлися, бо процедури опрацювати розмови немає. В кращому випадку матеріали потраплять до фахівця відповідного підрозділу. Для цього організовують запис стенограми заходу або зобов'язують громадськість подавати пропозиції в письмовому вигляді. Найчастіше громадськість говорить багато, але мало пише.

До того ж, те, що громадськість пише, не є придатним для споживання у владних структурах – це друга перепона. Третя. Отримали інформацію – немає кому опрацювати. Відділ зв'язків з громадськістю не робить, "бо це не його робота", а профільний відділ – бо йому байдуже і він не зобов'язаний це робити. В органах державної влади застаріла звичка, що кожен робить свою роботу та не бачить спільну кінцеву мету роботи держави – суспільну користь. У країнах "сталого демократії" ведеться постійна робота з колективом із визначенням цілей і місії організації, сам цей процес гуртує і спрямовує. Кожен знає загальну ціль, а не тільки свої функціональні обов'язки, прописані в посадовій інструкції. Розуміння важливості цієї роботи недооцінюється керівниками, тому й відсутні відповідні механізми реалізації. А для цього в інших країнах працюють підрозділи з внутрішніх комунікацій, які здійснюють корпоративну роботу всередині колективу.

Необхідно зауважити, що Україна зробила спробу наблизитися до розробки комунікативної політики. Так, Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 13 січня 2010 року №85 "Про схвалення Концепції прое-

кту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" [14].

Таким чином, як відзначає у своєму дослідженні А.Кохан, аналіз наукових досліджень та процесів практичного впровадження державних комунікацій дає підстави для наступних рекомендацій щодо оптимізації комунікативної діяльності: створити єдиний державно-громадський центр для координації дій у процесі розроблення державної комунікативної політики; центри комунікацій влади і громадськості для налагодження партнерської співпраці з громадськістю; розробити програму підвищення рівня знань працівників органів державної влади щодо існуючих механізмів взаємодії з громадськістю та вміння їх застосовувати; створювати державні інститути, здатні забезпечувати відкритість, прозорість своєї діяльності, залучення громадян до процесів прийняття рішень; впровадити оцінювання ефективності послуг влади з точки зору задоволення потреб громадян; підвищувати активність інститутів громадянського суспільства; громадянської та політичної культури; активно впроваджувати у процесі взаємодії з громадськістю програм електронного врядування; враховувати досвід здійснення органами влади ефективних комунікацій країн з розвинутою демократією; запровадити системні звіти органів виконавчої влади перед громадськістю; сприяти налагодженню громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, та громадської експертизи; контролювати дотримання комунікативними підрозділами органів влади принципів системності, цілеспрямованості, цілісності, адресності, адекватності, планування та прогнозування, технологічної гнучкості, взаємної доповнюваності, достовірності, підконтрольності та публічності в роботі [9, с. 2-8].

Водночас, поки що не вистачає спільних зусиль наукової еліти, громади та урядовців для доведення цієї справи до кінця. Бо розробник проекту закону Міністерство юстиції самостійно з таким завданням не впорається. Тому так актуально для України вивчити європейський досвід, засвоїти вже розроблені та успішно діючі моделі, до яких входять: наукові інститути, лабораторії, дискусійні платформи, робочі групи науковців і практиків, офіційні документи, що впроваджують стандарти комунікацій, розгалужена система комунікативних підрозділів органів влади, які реалізують комунікативну політику, механізми для впровадження інновацій у цій сфері, підготовка кадрів та інше. Головне – налагодити взаємозв'язки науки та практики, що збагатять обидві сторони.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Проаналізувавши стан розвитку інформаційного суспільства в Україні, можна виокремити три глобальні проблеми. *Перша проблема* – в самій державній політиці. Ми не навчилися визначати пріоритети. Так, Естонія обрала два пріоритетних напрями і вийшла за одним із них на перші позиції в Європі – це електронне врядування. Необхідно сказати, що в Україні були спроби їх визначити, але для цього на досягнення результату має працювати вся система державного управління як одне ціле – визначати мету та йти до неї. Це можуть бути як короткострокові, так і довгострокові цілі. *Друга проблема* – інформування має бути не лише оперативне, а й стратегічне. Тобто мають бути механізми донесення про інформації довготривалі перспективи. На перший погляд, про це говорять. Але цьому ніхто не вірить – "обіцянки", мовляв. Бо говорять тільки про наміри, і то, здебільшого, під час виборів. Отже, необхідно впровадити в роботу органів державної влади іншу форму інформування – стратегічну, з прогнозованою реакцією всіх верств населення. *Третя проблема* – у влади відсутнє розуміння того, що налагодження ефективної

комунікативної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства впливає як на імідж певного керівника так і на імідж влади в цілому.

Таким чином, владі слід навчитися формулювати пріоритетні питання державної політики у відповідній сфері, галузі, а також на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, пояснювати порядок надання адміністративних послуг органами державної влади, відповідати на питання, що найчастіше виникають у зверненнях громадян до органів державної влади, — а це означає виконати їх, готувати відповіді, оприлюднювати результати та багато іншої, звичної в демократичних країнах світу, але не звичної для нас, роботи. Тобто головним питанням є налагодження ефективної комунікації з дієвим зворотнім зв'язком.

Список використаних джерел

1. Войтович Р. В. Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навч. посіб. / Р. В. Войтович. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — 72 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
3. Запровадження комунікацій в суспільстві / за заг. ред. Н. К. Дніпрова, В. В. Різуна. — К. : ТОВ "Вістка", 2009. — 56 с.
4. Ібрагімова І. Технологія інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень / І. Ібрагімова // Вісн. УАДУ. — 2000. — № 3. — С. 442–448.
5. Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю "Дні інформаційного суспільства-2015", Київ, 19–20 трав.

2015 р. / упоряд. : М. Малюга ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. — К. : Вид-во "Тезис", 2015. — 226 с.

6. Комунікації в державних інституціях : метод. рек. / уклад. С. О. Борисевич. — К. : НАДУ, 2009. — 32 с.

7. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. канд. наук з держ. упр. Н. К. Дніпрова. — К. : ТОВ "Вістка", 2008. — 164 с.

8. Кохан А. І. комунікативна політика в системі державного управління / А. І. Кохан // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2012. — № 4.

9. Кохан А. І. Державна комунікативна політика — механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А. І. Кохан // Вісник НАДУ "Державне управління: теорія та практика". — 2011. — № 1. — С. 2–8.

10. Кохан А. І. Комунікативна політика — механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А. І. Кохан // Вісник НАДУ "Державне управління: теорія та практика". — 2011. — № 1. — С. 2–8.

11. Кучабський О. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації [Електронний ресурс] // О. Кучабський, О. Бажинова // Публічне управління: теорія та практика. — 2012. — № 4(12) — Режим доступу: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/index.html>.

12. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні [Електронний ресурс] / В. Г. Мазур // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 8. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=313>.

13. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукот. — К. : Знання, 2006. — 663 с. — (Вища освіта XXI століття).

14. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січ. 2010 р. № 85-р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>

Надійшла до редколегії 04.04.16

А. С. Лаврентий, асп.

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

НАЛАЖИВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КОМУНИКАТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

В статье проводится анализ трансформации информационного общества. Освещены проблемы коммуникативного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: коммуникация, коммуникативное взаимодействие, информационно-коммуникативные технологии, органы государственной власти.

A.S. Lavrentyi, PhD student

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

ESTABLISHING EFFECTIVE COMMUNICATIVE INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

In the article analyses of the transformation of Information society is carried out. The problems of communicative interaction between state authorities and institutions of civil society are highlighted.

Keywords: communication, communicative interaction, information and communication technologies, public authorities.

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 до 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.

© Лікарчук Н. В., 2016

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'явилось 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 території "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 визнавалось тільки за згодою самого 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 території, 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. session – 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 території 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 однієї державою іншій на підставі міжнародного публічно-правового договору оренди, що не суперечить основним принципам міжнародного права, і не пов'язаних із установленням 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 утратить 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 використана 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 загального 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 сервітути 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 сервітути 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 судового органу. Вона буде вважатися правомірною тільки в тому випадку, якщо:

- при зверненні в судовий орган держави, що сперечаються, 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 загальновизнані 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 дебелиція (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 міжнародному праві, насамперед, Статуті ООН, гарантій 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 загальновизнаним, 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 16.03.16

Н.В. Ликарчук, д-р політ. наук, доц.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СПОСОБЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ОБОБЩЕННЫЙ АНАЛИЗ

Анализируются законные и незаконные способы приобретения государственных территорий. Акцентируется внимание на том, что международное право признает только законные способы, к которым относятся: самоопределение, цессия, обмен, дарение территории, продажа, аренда, решение арбитража. Автор акцентирует внимание на том, что такие способы прошли путь эволюционного развития.

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

N.V. Likarchyk, Doctor of Political Sciences, associate professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE METHOD ACQUIREMENT STATE TERRITORY: GENERAL ANALYSIS

In the article analysis the method acquirement state territory, in particular, legal method and not legal method. Contemporary international law recognizes only legitimate method acquirement territory: self-determination, cession, fraud, donation territory, sale territory, lease, the arbitration decision. The concept of legality of such methods as acquirement to develop themselves passed during evolution.

Keywords: acquirement state territory, self-determination, cession, fraud, donation territory, sale territory, lease, the arbitration decision.

УДК 323.2-057.34](479.25)

А. Б. Ломян, канд. мед. наук, доц.

ректор Академии государственного управления Республики Армения, Ереван

ИЗУЧЕНИЕ ЛИЧНОСТНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

Статья посвящена составлению психологического портрета государственных служащих Республики Армения исходя из исследований их личностных характеристик на основе анализа научной литературы, а также использования соответствующих психологических методов исследований.

Ключевые слова: государственный служащий, психологические особенности, личностные качества, профессиональное развитие.

Постановка проблемы. Эффективность деятельности личности обусловлена наличием определенных личностных качеств. Особенности личности обусловлены выбором деятельности и проявленное в ней поведение. Наличие некоторых качеств влияет на эффективность деятельности. В зависимости от способности личности к решению задач конкретного или абстрактного характера, реалистическому оцениванию действительности или склонности к ее образному восприятию, личность, в отличие от других, по-разному осуществляет свою трудовую деятельность. В трудовой деятельности личность может принимать самостоятельные решения, предпочитать индивидуальный стиль или же работу с группой.

Анализ последних публикаций по проблематике и выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. Проблеме психологических особенностей государственных служащих посвящены работы ряда ученых.

В частности, социальные и психологические качества государственного служащего анализируют в своей статье М.Данилина, М.Подлиннова, А.Силаев [1]. Е.Акимов рассматривает понятие и содержание профессиональной деятельности государственных служащих, анализирует пути формирования позитивного имиджа государственных служащих [2]. Научные исследования Е.Власовой, И.Гайсина посвящены модели развития профессионально-личностного потенциала государственных служащих в условиях реализации личностно-ориентированного подхода в процессе повышения квалификации госслужащих [3]. И. Панкратовой проанализированы особенности представлений об успешной карьере у государственных служащих на разных этапах профессионального развития [4]. Таким образом, изучение научной литературы о психологиче-

ских особенностях госслужащих и многослойные наблюдения позволили разработать стратегию исследования, включающую в себе исследование личностных особенностей госслужащих. Основными методами исследования были выбраны наблюдение, интервью, экспертный опрос и тестирование. Для изучения законов и регулирующих документов был применен метод контентного анализа. Последний направлен на качественный и количественный анализ содержания документов, осуществленный с целью выявления и измерения отражающихся в них различных факторов и тенденций. Специфика данного метода – изучение документов в социально-психологическом контексте и психолингвистических исследованиях [5].

Для выявления личностных особенностей госслужащих нами был использован выявляющий личностные факторы и характеризующий личность 16-факторный вопросник Р. Кеттеля [6, 7]. Далее с помощью "ЕРІ" вопросника Айзенка были изучены показатели экстраверсии-интроверсии и нейротизма – эмоциональной стабильности [8].

Формулирование целей статьи. Целью статьи является составить психологический портрет госслужащих Республики Армения на основании изучения научной литературы о психологических особенностях госслужащих и исследований их личностных особенностей.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Одна из лучших методик выявляющих личностные факторы и характеризующих личность – вопросник Р.Кеттеля, в котором выделено 16 параллельных личностных факторов: общительность – замкну-

тость, интеллект, стабильность – эмоциональная нестабильность, доминантность – подчиняемость, добросовестность, смелость, легковерие – подозрительность, мечтательность – реалистичность, прямолинейность – дипломатичность, спокойность – тревожность, консерватизм – радикализм, конформизм – нонконформизм, высокий самоконтроль, напряженность, самооценка. Методика предоставляет возможность объединить факторы по блокам: интеллектуальные, эмоционально-волевые, коммуникативные и межличностные отношения. Посредством методики становится возможно установить способность госслужащих легко налаживать межличностные отношения, проницательны ли они, осторожны ли, легковерны ли или мнительны, как они контролируют эмоции и управляют ими, склонный ли скорее всего к власти или предпочитают подчиняться? Исследование дало возможность выявить, насколько в своей деятельности госслужащие руководствуются

чувством долга и ответственности, следуют установленным нормам. Одним из личностных качеств, наиболее точно выявляющих психологический портрет госслужащих, является самостоятельность, демонстрирующая их способность принимать самостоятельные решения, степень их зависимости от мнений группы и окружающих, восприимчивость к новому, стремление к переменам, самодостаточность, адекватную оценку собственных возможностей и склонность к переоцениванию. Информация о личностных качествах дала возможность иметь четкое представление о психологическом портрете госслужащих.

Обратимся к результатам исследований с госслужащими.

Показатели выраженности личностных особенностей госслужащих согласно примененной методике выражаются в рис. 1, где они совмещены со стандартными данными теста.

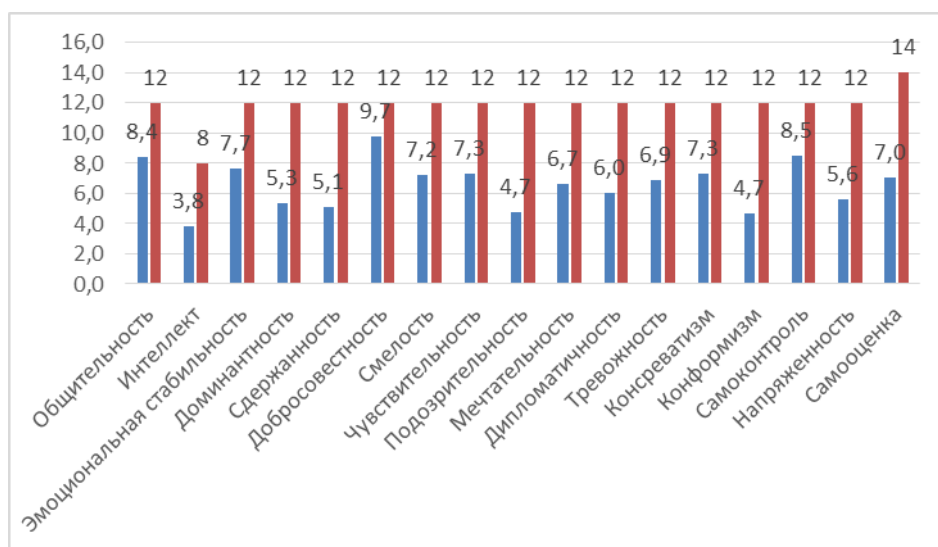


Рис. 1. Схема средних показателей теста Кеттеля

Согласно тесту Кеттеля, интеллектуальный блок включает в себе показатели интеллекта, мечтательности и гибкости, как видно из результатов, показатели интеллекта, мечтательности и гибкости находятся на среднем уровне. Это означает, что госслужащие по характеру своей деятельности могут решать задачи как абстрактного, так и конкретного характера. Они более реалистичны, быстро решают задачи практического характера, ориентированы к внешней реальности. У них развито конкретное воображение.

Средние показатели гибкости свидетельствуют о том, что они не во всех обстоятельствах могут легко принимать новые идеи и принципы, иногда и могут противостоять переменам. В некоторых же ситуациях (в иных ситуациях) могут осуществлять эксперименты, с легкостью воспринимать перемены. Таким образом, у госслужащих интеллектуальный блок находится на среднем уровне.

Следующий блок – эмоциональный, включающий в себе показатели эмоциональной стабильности, чувствительности, тревожности, контроля поведения, напряженности. Средние показатели эмоциональной стабильности свидетельствуют о том, что они иногда способны проявить эмоциональную стабильность и спокойствие. Их интересы иногда могут быть стабильными. Они реалистично оценивают действительность.

Показатели добросовестности у госслужащих высоки, что показывает, что они ответственные, добросовестны, руководствуются чувством долга и ответственности, следуют установленным всеобщим нормам. Имеют практическую направленность, последовательны в достижении своей цели. Показатели деликатности также находятся на среднем уровне. Это значит: госслужащие самоуверенны, имеют практическую направленность, в своих рассуждениях гибки. В некоторых ситуациях они могут сохранить спокойствие и быть хладнокровными (средние показатели тревожности). Показатели контроля поведения имеют высокую тенденцию, что свидетельствует о том, что они целенаправленны, могут управлять своими эмоциями и поведением. Они склонны к осуществлению организационной деятельности и достичь успеха в профессиях, требующих объективности, решительности, уравновешенности. А показатели направленности находятся на среднем уровне, что указывает на спокойствие, низкую мотивацию и самодостаточность госслужащих. Таким образом, в эмоциональном блоке высок показатель добросовестности. Остальные же показатели находятся на среднем уровне.

Следующий – блок установления коммуникативных и межличностных отношений включает в себе показатели общительности, стремление к власти, сдержанности, смелости, мнительности и самостоятельности.

Показатели общительности находятся на среднем уровне, что свидетельствует о том, что госслужащие иногда легко налаживают межличностные отношения, готовы сотрудничать с людьми, совместно с ними принимать решения. В определенных ситуациях они могут быть снисходительными, деликатными, любезными (средние показатели стремления к власти), терпеливыми, доверчивыми, непосредственными (низкие показатели мнительности). Они сдержанны в проявлении своих эмоций. Действуют обдуманно, осторожны. Склонны к озадаченности за будущее (средние показатели сдержанности). В определенных ситуациях госслужащие могут проявить смелость, инициативность, рисковать и содействовать с незнакомыми людьми в незнакомой ситуации (средние показатели смелости). Средние показатели справедливости свидетельствуют о том, что в межличностных отношениях госслужащие наиболее справедливы, непосредственны, иногда они с трудом анализируют мотивы коллег, но иногда и могут

проявлять проницательность, осторожность, способность найти выход из трудной ситуации. У госслужащих показатели конформизма на низком уровне, что свидетельствует, что они не самостоятельны, зависят от мнения группы, следуют установленным всеобщим нормам, стремятся работать и принимать решения совместно с группой склонны к получению социального поощрения. Таким образом, в блоке установления (налаживания) межличностных отношений показатели мнительности и конформизма низкие. В плане остальных факторов преобладают средние показатели.

Самооценка госслужащих адекватна: то есть они реалистично оценивают свои возможности. Эта группа госслужащих считается однородной, так как показатели стандартных отклонений не высокие. Для составления психологического портрета госслужащих мы сравнили средние показатели личностных факторов по признаку пола и направленности деятельности.

Таблица 1. Средние показатели личностных факторов

N	Особенности личности	Женщина (n=36)		Мужчина (n=27)		t
		M	σ	M	σ	
1	Общительность	8,2	2,2	8,7	1,8	2,0
2	Интеллект	4,1	1,3	3,4	1,6	4,9
3	Эмоциональная устойчивость	7,4	2,5	8,0	2,0	1,9
4	Доминантность	5,4	2,0	5,3	2,1	0,36
5	Сдержанность	4,7	1,5	5,6	1,7	5,3
6	Добросовестность	9,7	1,7	9,9	2,0	0,81
7	Смелость	6,9	2,1	7,7	2,2	2,8
8	Чувствительность	7,2	2,0	7,4	2,1	0,73
9	Подозрительность	4,9	1,9	4,4	1,8	2,3
10	Мечтательность	6,8	2,2	6,5	2,0	1,06
11	Дипломатичность	5,8	3,0	6,2	1,9	1,0
12	Тревожность	7,2	2,3	6,4	2,1	2,5
13	Консерватизм	7,8	2,3	6,8	2,0	3,3
14	Конформизм	4,9	2,6	4,4	1,8	1,6
15	Самоконтроль	8,4	1,8	8,7	1,7	1,5
16	Напряженность	5,8	2,1	5,5	1,8	1,2
17	Самооценка	6,7	1,9	7,5	2,5	2,3

Как видно из таблицы 1, средние показатели личностных факторов обусловленные полом, почти не отличаются друг от друга: если даже имеется разница, она незначительна и не превосходит порок (общительность у женщин 8,2, у мужчин – 8,7, разница 0,5: в обоих случаях показатель признается средним. Аналогичная ка-

ртина наблюдается также по остальным факторам). По t критическому критерию Стьюдента, между группами мужчин и женщин имеют место существенные отличия в интеллекте, сдержанности и консерватизме.

Средние показатели личностных факторов госслужащих и преподавателей приведены в таблице 2.

Таблица 2. Средние показатели личностных факторов госслужащих и преподавателей

N	Особенности личности	Государственные служащие (n=63)		Преподаватели (n=30)		t
		M	σ	M	σ	
1	Общительность	8,4	2,0	8,3	2,7	0,33
2	Интеллект	3,8	1,4	4,2	1,5	3,77
3	Эмоциональная устойчивость	7,7	2,3	8,4	2,0	3,2
4	Доминантность	5,3	2,0	4,9	2,4	1,57
5	Сдержанность	5,1	1,7	4,6	2,0	2,8
6	Добросовестность	9,7	1,8	9,9	2,5	0,77
7	Смелость	7,2	2,2	7,4	2,1	0,86
8	Чувствительность	7,3	2,0	7,4	1,8	0,58
9	Подозрительность	4,7	1,9	4,3	1,6	2,80
10	Мечтательность	6,7	2,1	7,1	2,4	1,53
11	Дипломатичность	6,0	2,6	6,3	1,9	1,32
12	Тревожность	6,9	2,2	6,3	2,5	2,10
13	Консерватизм	7,3	2,2	7,5	2,4	0,74
14	Конформизм	4,7	2,3	5,7	2,5	3,42
15	Самоконтроль	8,5	1,7	8,5	2,0	-
16	Напряженность	5,6	2,0	5,8	2,0	1
17	Самооценка	7,0	2,2	6,5	2,1	2,23

Из сравнения личностных факторов госслужащих и преподавателей становится ясно, что между их показателями есть отличия по конформизму: у госслужащих показатель низкий (4,7), а у преподавателей средний (5,7). Согласно критическому критерию t Стьюдента, существенные отличия имеют место в интеллекте, конформизме. Аналогичное исследование было осуществлено в Мурманске среди 123 госслужащих (из них 41 мужчины, 82 – женщины). В результате исследования был составлен психологический портрет госслужащего, показывающий, что они общительны, следуют установленным всеобщим нормам, стабильны в эмоциональном плане, смелы, мнительны, дипломатичны в межличностных отношениях, гибки, обладают высоким контролем поведения [9]. Сравнив результаты данного исследования с психологическим портретом госслужащих Республики Армения, можем констатировать, что и у мурманских, и у армянских госслужащих имеются высокие показатели добросовестности, то есть они руководствуются чувством долга и ответственности, следуют общественно установленным нормам. В отличие от госслужащих Мурманска (которые в межличностных отношениях дипломатичны, смелы, мнительны), госслужащие Республики Армения доверчивы, в межличностных отношениях намного справедливы).

Результаты экспериментального исследования, проведенного среди госслужащих, свидетельствует о том, что у госслужащих имеются средние показатели интеллекта, стремления к власти и сдержанности. Они реалистичны, имеют практическую направленность, спокойны,

доверчивы, зависят от группы [10]. Результаты данного исследования совпадают с полученными нами данными, т.е. госслужащие Республики Армения имеют средний уровень интеллекта, стремление к власти и сдержанности тоже проявляются на среднем уровне. Они более реалистичны, доверчивы, зависимы от группы.

Таким образом, обобщая личностные показатели госслужащих, можем сделать вывод, что им присущи добросовестность, справедливость, конформизм и адекватная самооценка.

На данном этапе психологического исследования предусматривалось также выявление проявлений экстраверсии и нейротизма у госслужащих. В своей трудовой деятельности госслужащие отличаются своей способностью быстро устанавливать контакты: одни вступают в контакт быстрее, другие более замкнуты. Для определения указанных личностных особенностей целесообразно использовать методику Айзенка, предоставляющую возможность выявить также эмоциональную стабильность личности, что влияет на эффективность реализации деятельности и быстрое принятие решений. Средние данные проведенного исследования представлены в таблице 3.

Таблица 3. Средние показатели теста Айзенка

N		M	σ
1	Достоверность	4,1	1,6
2	Экстраверсия/интроверсия	10,9	2,9
3	Нейротизм	13,5	4,3

Проявление экстраверсии и интроверсии госслужащих видно на рис. 2.

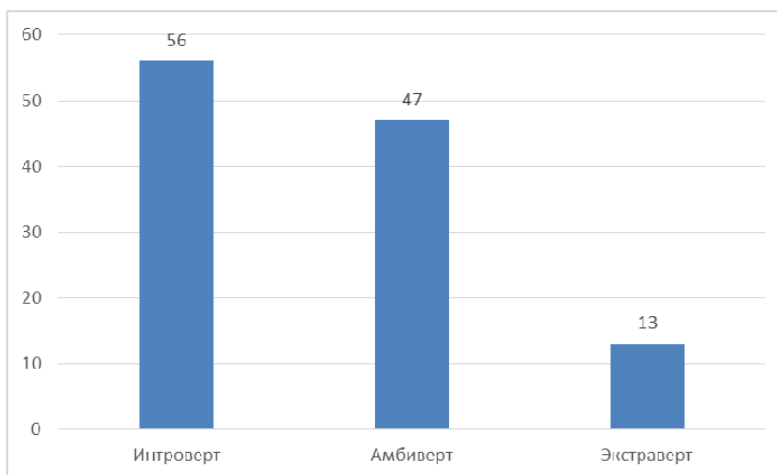


Рис. 2. Проявление экстраверсии и интроверсии у госслужащих

Как уже было отмечено нами, вопросник Айзенка выявляет экстраверсию, интроверсию и уровень нейротизма. Вопросник предоставляет также возможность выявить уровень откровенности, средний показатель которого у госслужащих равен 4,1, а это указывает на ситуативный характер откровенности их ответов. Средний показатель экстраверсии и интроверсии свидетельствует о том, что среди госслужащих преобладают интроверты и амбиверты (см. рис. 2). Экстравертов

меньше (13 госслужащих), хотя ввиду своей деятельности, в которой преобладают взаимоотношения "человек-человек", экстравертов должно было быть больше. Принято считать, что экстравертам присущи общительность, импульсивность, гибкость поведения, инициативность и высокая адаптируемость.

Обобщая результаты исследования, можем сделать заключение: большинство госслужащих с трудом налаживают контакты и склонны к самоанализу. Они легко

выполняют монотонную работу, более насторожены. Интроверты заранее планируют свои дела, придают большее значение нравственным (моральным) и этическим нормам. Интроверты в состоянии контролировать свои эмоции, они стремятся к спокойной упорядоченной жизни. В отличие от интровертов, экстраверты стремятся к сильным, ярким ощущениям, рискуют, действуют под воздействием момента. Они любят перемены, предпочитают больше действовать, чем думать (размышлять), могут быть несдержанным. В результате сравнения показателей тестов Айзенка и Кеттелля можно предположить, что сдержанность, трудность налаживания контактов, уступчивость, деликатность у госслужащих обусловлены тем обстоятельством, что большинство их являются интровертами. В кругу госслужащих также много амбивертов, то есть они могут проявлять черты, как экстравертом, так и интровертов.

Показатели нейротизма у госслужащих находятся на среднем уровне, что свидетельствует о свойственности им эмоциональной стабильности, они не склонны к тревоге, защищены от внешних воздействий, внушают доверие, склонны к лидерству. Стандартное отклонение показывает, что в случае нейротизма рассеянность вокруг средней величины (среднего значения) велика.

Вывод таков, что среди госслужащих большинство составляют интроверты, и уровень их нейротизма средний.

В дальнейшем полученные данные были анализированы по половым особенностям и выявлены сходства и различия психологических особенностей работников системы государственной службы. В таблице 4 представлены средние показатели выраженности экстраверсии и интроверсии у мужчин и женщин.

Таблица 4. Средние показатели выраженности экстраверсии и интроверсии у мужчин и женщин

N		Женщина (n=90)	Мужчина (n=27)
1	Достоверность	4,0	4,1
2	Экстраверсия/интроверсия	10,9	10,8
3	Нейротизм	13,6	13,4

Как представлен в таблице, и среди мужчин, и среди женщин большинство составляют интроверты. Уровень нейротизма – средний.

Для осуществления сравнения отметим, что в исследовании, касающемся личностных особенностей госслужащих, показано, что для развития их профессионального прогресса и продуктивного профессионального роста важным условием является низкий уровень нейротизма [11].

Выводы. Таким образом, среди госслужащих большинство составляют интроверты, и уровень их нейротизма средний. Обобщив результаты исследования личностных качеств госслужащих, мы составили их психологический портрет, согласно которому госслужащим Республики Армения свойствен средний уровень интеллекта, они добросовестны, справедливы, они конформисты, с адекватной самооценкой (их самооценка адекватна). Среди госслужащих большинство составляют интроверты, и уровень их нейротизма бывает средним.

Список использованных источников

1. Данилина М. Портрет государственного служащего: социальные и психологические аспекты [Электронный ресурс] / М. Данилина, А. Подлиннова, А. Силаев // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 1. – Режим доступа : <http://human.snauka.ru/2015/01/8195>
2. Акимова Е. Ю. Проблема имиджа государственных служащих в современном обществе / Е. Ю. Акимова // Ярославский педагогический вестник. – 2011. – № 1 – Т. II (Психолого-педагогические науки). – С. 235–240.

3. Власова Е. И. Модель развития профессионально-личностного потенциала государственных служащих в условиях реализации личностно-ориентированного подхода в процессе повышения квалификации госслужащих аспекты [Электронный ресурс] / Е. И. Власова, И. Т. Гайсин // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10875>

4. Панкратова И. Особенности представлений об успешной карьере у государственных гражданских служащих / И. Панкратова // Институт Государственного управления, права и инновационных технологий (ИГУПИТ), Интернет-журнал "НАУКОВЕДЕНИЕ". – 2012. – №4.

5. Аванесян Г. М. Экспериментальная психология : учеб. пособие / Г. М. Аванесян. – Ереван : Эдит Принт, 2010. – 288 с.

6. Капустина А. Н. Многофакторная личностная методика Р. Кэттелла / А. Н. Капустина. – СПб. : Речь, 2001.

7. Выйбойчик И. В. Личностный многофакторный опросник Р. Кэттелла / И. В. Выйбойчик, З. А. Шакурова. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2000. – 54 с.

8. Райгородский Д. Я. Практическая психодиагностика : методики и тесты / Д. Я. Райгородский. – Самара : Издательский дом "БАХРАХ-М", 2001. – 672 с.

9. Курбанович Х. С. Пути развития личностных качеств муниципальных служащих [Электронный ресурс] / Курбанович Х. С. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/puti-razvitiya-lichnostnykh-kachestv-munitsipalnykh-sluzhashchikh#ixzz3yWliY1yG>

10. Панарин И. А. Социально-психологические свойства личности государственных служащих как основа совершенствования кадровой работы [Электронный ресурс] / И. А. Панарин. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/sotsialno-psikhologicheskie-svoystva-lichnosti-gosudarstvennykh-sluzhashchikh-kak-osnova-sovshchivaniya-kadrovoy-raboty#ixzz3yX1lvFQ>

11. Гончаров Ю. Н. Личностные особенности профессионального развития государственных служащих [Электронный ресурс] / Ю. Н. Гончаров. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/lichnostnye-osobennosti-professionalnogo-razvitiya-gosudarstvennykh-sluzhashchikh#ixzz3tFxtLLiK>

Надійшла до редколегії 13.04.16

А.Б. Локян, канд. мед. наук, доц.

Ректор Академії державного управління республіки Вірменія, Єреван, Вірменія

ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБИСТІСНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ РЕСПУБЛІКИ ВІРМЕНІЯ

Стаття присвячена складанню психологічного портрету державних службовців Республіки Вірменія на основі досліджень їх особистісних характеристик на основі аналізу наукової літератури, а також застосування відповідних психологічних методів досліджень.

Ключові слова: державний службовець, психологічні особливості, особистісні якості, професійний розвиток.

A.B. Lokyan, Candidat of Medical Sciences, Associate Professor

Rector of the Public Administration Academy of the Republic of Armenia, Yerevan, Armenia

STUDY OF PERSONAL FEATURES OF PUBLIC SERVANTS OF THE REPUBLIC OF ARMENIA

The article is devoted to drawing up a psychological portrait of the civil servants of the Republic of Armenia on the basis of studies of their personal characteristics based on the analysis of the scientific literature, as well as the related psychological research methods.

Key words: civil servant, psychological characteristics, personal qualities, professional development.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС УКРАИНЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ ОБСЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В вводной части материала автор сконцентрировал внимание на анализе роли Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе на международной арене; принципах организации ее деятельности (прежде всего, "человеческом измерении" и основных особенностях его применения); демократических избирательных стандартов, предъявляемых государствам – участникам данного объединения как обязательных к имплекации; специфике методик оценки национального избирательного процесса миссиями ОБСЕ (ранжирование стран по уровню демократичности и правомерности подобного подхода); оценке деятельности данной организации в этом направлении экспертами, ее критике. Далее, оценивая взаимодействие миссии ОБСЕ в Украине, системы органов государственной власти и общественности, исследователь исследует современную избирательную систему Украины, законодательную основу ее функционирования, соотносит избирательные стандарты ОБСЕ с украинским избирательным процессом. Делается вывод об общем соответствии ее требованиям исследуемой организации. Однако, особого внимания заслуживает вопрос о тех пробелах, которые мешают повышению уровня демократичности в Украине (специфика смешанной избирательной системы, отсутствие открытой системы финансирования в ходе выборов, проблемы коррупции и т.д.). Далее, отмечаются инициативы миссии по устранению данных недостатков и делается вывод о неразрешенности и неэффективности предпринятых попыток.

Ключевые слова: Организация безопасности и сотрудничества в Европе, европейская интеграция, региональные международные избирательные стандарты, электоральная демократия, избирательный процесс в Украине.

Актуальность. Одним из важнейших факторов укрепления региональной интеграции является приведение избирательного процесса в соответствии с существующими демократическими избирательными стандартами.

Именно поэтому импликация последних в отечественный избирательный процесс носит принципиальное значение. С учетом принципиальной ориентации Украины на интеграцию в европейское пространство, для нас наибольший интерес вызывает опыт Общества по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ), а так же деятельность соответствующего специализированной структурного подразделения – Бюро по вопросам демократических институтов и прав человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ ОБСЕ).

Несомненно, это связано с тем, что это самое крупное интеграционное объединение европейского пространства. Пятьдесят государств-членов включают континентальную Европу, Кавказ, Центральную Азию и Северную Америку. ОБСЕ также сотрудничает со средиземноморскими и азиатскими партнерами.

Цель статьи. исследование специфики сотрудничества ОБСЕ и национального правительства Украины в контексте реализации избирательных стандартов ОБСЕ в национальном избирательном процессе.

Степень изученности. Среди активных представителей данного научного направления можно отметить следующих: М. Баймуратова, В.Бабкина, Ф.Бурчака, К.Давидова, Р.Князевича, М.Козюбра, В.Колейчикова, Л.Кривенко, Р.Князевича, М.Малышко, Ф.Мпртыненко, Г.Мурашина, В.Медведчук, М.Орзих, В.Погорилко, П. Рабинович, А.Селиванов, Н.Нижник, М.Орзих, П.Погорилко, А.Селиванов, В.Сиренко, М.Ставнийчук, В.Федоренко, Ф.Фрицкий, А. Ющик и т.д.

Основное содержание. Компетенции ОБСЕ охватывают широкий круг вопросов безопасности, включая контроль над вооружением, превентивную дипломатию, меры по укреплению доверия, регулирование реализации прав человека, и в том числе – вопросы демократического развития избирательных систем, наблюдение за проведением выборов.

Руководящим принципом деятельности ОБСЕ является принципиальное признание взаимосвязанности и взаимозависимости различных аспектов общественно-го развития, а следовательно – необходимость системного подхода к реализации соответствующих целей.

Она одна из немногих, имеющая в наличии функционирующий механизм мониторинга исполнения государствами членами обязательств, в том числе в сфере реализации региональных избирательных стандартов.

Значимо и то, что общезначимые решения принимаются только на базе консенсуса, при этом, все входящие в организацию государства имеют равный статус, что значительно отличает ее от всех прочих.

Основы взаимодействия государств – участников по проведению и организации демократических выборов, а так же обеспечению комплексной реализации прав человека реализуются на основе принципа "человеческого измерения безопасности" [2]. Этот принцип используется для обозначения набора норм и видов деятельности, связанных с правами человека и демократией, которые рассматриваются в ОБСЕ в качестве одного из трех измерений безопасности, наряду с военно-политическим и экономико-экологическим измерениями [2].

Отметим, что здесь так же используется такая характеристика обязательств в области человеческого измерения, они имеют "проникающий характер", что очередной раз подчеркивает позицию организации в отношении комплексного решения существующих проблем [2].

ОБСЕ не только создал стандарты в "традиционной" сфере гражданских и политических прав, она также являлась инициатором многих начинаний в гуманитарной области, выходящих далеко за пределы достигнутого в традиционных документах по правам человека.

Речь идет о концептуальном расширении компетенции регионального объединения в тех сферах, которые традиционно относились к суверенным сферам жизни государства, и прежде всего, в политической системе. Страны-участницы ОБСЕ пришли к соглашению о запрете принципа невмешательства во внутренние дела государства в области человеческого измерения. Это вызвано теми глобальными вызовами, которые мы наблюдаем сегодня, и с которыми международные объединения универсального уровня не в силах справиться самостоятельно [2].

Как отмечается в основных документах, взаимодействие государств происходит на основе признания принципа, что соблюдение прав человека возможно только при наличии в государстве плюралистической демократии. Этот принцип, а так же соответствующие обязательства членов-участников по проведению "честных" и "свободных" выборов, зафиксированы, прежде всего, в

документе Копенгагенского соглашения по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (ОБСЕ – с 1995 г.) [2].

В ст. 5 п.1 зафиксировано, что: "К числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей" [2].

Более того, государства-участники признают что:

1) честные периодические выборы являются основой представительного правительства

2) право участвовать в свободных и честных выборах является фундаментальным правом человека, гарантированным международным правом

3) демократическими могут быть лишь выборы, являющиеся всеобщими, равными, честными, свободными, прозрачными и подотчетными [2].

Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники обязуются:

1) проводить свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом

2) допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов

3) гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право

4) обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы

5) уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации 6) уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

7) обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свобод и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

8) обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

9) обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

10) Государства-участники, считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных,

может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы.

Поэтому активно применяется практика приглашения наблюдателей от других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, дабы наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом [2].

Давая оценку Копенгагенского соглашения по человеческому измерению, можно отметить, что оно в очередной раз демонстрирует декларативность формулировок международных избирательных стандартов, что ведет за собой проблему "исключения из правил": 1) Принцип "Свободного волеизъявления" сосуществует совместно с "обязательностью голосования в Франции и Бельгии, с ведением видеосъемки в Азербайджане. 2) Несмотря на принцип "Всеобщности выборов", в некоторых странах цензы для реализации пассивного и активного избирательных прав достигают нескольких десятков. Например возрастной ценз в Италии на выборах в Сенат достигает 25 лет. В ФРГ введен ценз оседлости для реализации активного избирательного права [1].

Осознавая вышеуказанные недостатки, в октябре 2003 года БДИПЧ ОБСЕ выпустила отчет "Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ" [5] в котором с функциональной точки зрения была предпринята попытка уточнения существующих обязательств. Он включает 10 разделов, в которых акцент делается на технологических аспектах избирательного процесса, нежели на принципах: контекст и система; равенство: избирательные округа и нарезка округов; беспристрастность: организация и управление; право голоса: всеобщее избирательное право; кандидаты и политические партии; избирательная кампания, финансирование и СМИ; процесс голосования; результаты: определение, публикация и исполнение; жалобы и апелляции; местное и международное наблюдение.

Здесь отметим лишь некоторые моменты. Так, в разделе "Законодательная основа: контекст и система" объединен анализ различных аспектов избирательного процесса: и общие принципы, и подотчетность исполнительной власти законодательной, и стабильность законодательства, и принципы выбора избирательной системы (в узком смысле этого понятия). Раздел "Равенство" касается только прав избирателей. Вопрос о равных правах участников выборов включен в разделы "Кандидаты и партии" и "Избирательная кампания". То же самое относится и ко всеобщему избирательному праву: в соответствующем разделе оно обсуждается применительно к активному избирательному праву, а в разделе "Кандидаты и партии" – к пассивному.

Но, как отмечают исследователи данного вопроса, предложенный в упомянутом Отчете перечень международных стандартов не раскрывается и напрямую не вытекает из фундаментальных нормативно – правовых актов и в силу этого малоприменим для практического применения. [1]

Переходя от анализа нормативно – правовой базы ОБСЕ к конкретному содержанию практики ее реализации, можно выделить несколько основных задач, определяющих эту деятельность [1]:

1) Наблюдение за выборами с целью оценки соблюдения обязательств ОБСЕ в области выборов, часто проводимое вместе с Парламентской ассамблеей ОБСЕ и другими парламентскими объединениями, и предоставление помощи в целях совершенствования электоральных процессов.

2) Оказание помощи государствам-участникам в целях приведения их законодательства в соответствие с обязательствами ОБСЕ путем пересмотра законодательства и поддержки национальных инициатив, направленных на повышение эффективности и прозрачности законодательных систем, зачастую в сотрудничестве с Венецианской комиссией Совета Европы.

3) Создание благоприятных условий для укрепления демократического правления путем оказания поддержки правительствам в деле упрочения демократической практики с привлечением особого внимания к правовым рамкам, регулирующим деятельность политических партий, и участию женщин в общественной жизни;

В соответствии со своим мандатом БДИПЧ сотрудничает с государствами-участниками в области, связанной с деятельностью по наблюдению за выборами, и вносит соответствующие рекомендации по их итогам.

В то же время, так как представленные БДИПЧ ОБСЕ не вытекают напрямую из универсальных международных документов и в целом оцениваются скептически за счет отсутствия единого толкования, а ведь именно на их основе ведутся компании по наблюдению за выборами в различных странах, то деятельность данной структуры и ее миссий все чаще подвергается критике, особенно в контексте опыта наблюдения за национальными выборами и их мониторинга.

На сегодняшний день в научной среде доминирует оценка БДИПЧ ОБСЕ, что БДИПЧ ОБСЕ как структуры, склонной к использованию "двойных стандартов". Это ярко демонстрирует практика разделения стран на три группы в ходе наблюдения: "страны устойчивой демократии", "страны новой демократии" и "страны, переходящие к демократии".

Отнесение БДИПЧ государства к той или иной группе стран означает различный объем вмешательства международного сообщества в избирательный процесс (формат внешнего наблюдения) и различную свободу оценки результатов выборов.

Формат "наблюдательных" миссий применяется БДИПЧ в отношении стран с недемократическим прошлым. В частности, в "странах новой демократии" и "переходящих к демократии" допускается возможность не только наблюдать за выборами, но и право определить по собственному усмотрению количество наблюдателей, право выступать с публичными заявлениями о предварительных выводах наблюдателей до объявления официальных результатов выборов и разрешения судебных споров, право оценить выполнение государством всего комплекса международных обязательств.

Для "стран устойчивой демократии" существуют т.н. "оценочные" миссии. Они лишь помогают властям в решении различных технических проблем, связанных с выборами. Например, изучают потенциальное влияние на прозрачность выборов "машин для голосования" или наблюдают за сохранением конфиденциальности при голосовании по почте.

Украина является членом ОБСЕ с 1992 года. Отметим, что данная организация активно участвовала в организации и проведении выборов на протяжении всего периода независимости. Давая оценку украинской избирательной системе, то в соответствии с существующей в рамках данной организации классификации, она относится к странам "новой демократии".

Несмотря на формально созданные институциональные и процессуальные условия, существует ряд принципиальных недостатков, тормозящих демократическое развитие политической системы Украины. На устранение подобных недостатков и нацелено сегодня

нашее взаимодействие национального правительства Украины и миссии ОБСЕ в Украине.

Остановимся на этом подробнее. С точки зрения правовой, здесь созданы законодательные условия демократического избирательного процесса.

Так, основными источником организации выборов в Украине является, прежде всего, Конституция Украины (раздел III "Выборы.Референдум") [3].

Вкратце, в ней заложены следующие принципы:

- Единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 5) [3].

- Граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также пользоваться равным правом доступа к государственной службе, и к службе в органах местного самоуправления (статья 38) [3].

- Народное волеизъявление осуществляется через выборы (статья 69), выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования (статья 71); избирателям гарантируется свободное волеизъявление [2].

- Глава украинского государства избирается гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет [2].

- Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, достигший 35 лет, имеющий право голоса, проживающий в Украине в течение 10 последних лет и владеющий государственным языком; одно и то же лицо не может быть Президентом Украины более двух сроков подряд; очередные выборы Президента Украины проводятся в последнее воскресенье последнего месяца пятого года полномочий Президента Украины (статья 103) [2].

Отметим, что в Конституции Украины так же закреплена возможность регламентации избирательных прав граждан конкретного государства с помощью норм международного права, содержащиеся в международном договоре.

Особенности указания источника права очень четко и однозначно определены и закреплены в особом международно-правовом и конституционно-правовом механизме. Согласно его положениям, "действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства". То – есть, в Украине признается принцип превалирования ратифицированных международных норм над национальными.

Помимо Конституции, отдельные международные избирательные стандарты закреплены в профильных избирательных законах Украины :

- "О выборах депутатов Верховной Рады Украины";
- "О выборах Президента Украины";
- "О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов";
- "О Центральной избирательной комиссии".

Процедурные аспекты отражены так же в ряде других законодательных и подзаконных актов государства.

В целом, эти акты выстраивают сложную систему отношений между субъектами избирательного процесса, а также обеспечивают и гарантируют их права и обязанности в этом процессе.

Анализируя избирательное современное избирательное законодательство Украины, можно отметить, что

в целом оно соответствует общим требованиям ОБСЕ (как говорилось выше, демократическими могут быть

лишь выборы, являющиеся всеобщими, равными, честными, свободными, прозрачными и подотчетными.)

В представленной ниже таблице зафиксировано, как именно отражен тот или иной принцип в нормативно – правовой базе:

Всеобщее избирательное право	Активным избирательным правом обладают все дееспособные граждане Украины, которым на день голосования исполнилось 18 лет. Содержание этого принципа заключается в невозможности ограничения избирательных прав граждан Украины через происхождение, социальное или имущественное положение, расовую или национальную принадлежность, пол, образование, политические взгляды, религиозные убеждения, род и характер занятий. В тоже время, запрещено применение ограничений относительно участия граждан в избирательном процессе, которые не предусмотрены Конституцией Украины и другими нормативно-правовыми актами. Согласно ст. 64 Конституции Украины отдельные ограничения избирательных прав граждан могут устанавливаться только в условиях военного или чрезвычайного положения [3]. К тому же должен быть указан срок действия этих ограничений, в частности, чрезвычайное положение на территории Украины может быть введено на срок от 30 до 60 суток.
Равное избирательное право	Гражданин Украины на тех или иных выборах имеет только один голос, который равнозначен голосу любого другого избирателя, который принимает участие в голосовании. Избиратель голосует на выборах только один раз и на том избирательном участке, где включен в список избирателей. Не может быть привилегий или ограничений в голосовании на выборах по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, языка (ч. 2 ст. 24 Конституции Украины) [3].
Прямое избирательное право	Принцип прямого волеизъявления предусмотрен и гарантирован Конституцией Украины: "Носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ" (ч. 2 ст. 5) [3].
Свободные и прозрачные выборы	Избирательные комиссии должны информировать граждан о своём составе, местонахождении, режиме работы, об образовании избирательских округов и участков, знакомить их со списком избирателей, избирательными программами (платформами) кандидатов в депутаты, партий и их избирательных блоков и т.д. Средства массовой информации призваны объективно освещать ход подготовки и проведения выборы. Гласность предполагает не только объективное освещение избирательного процесса, но и участие общественности в контроле за ходом проведения выборов, введение практики официальных наблюдателей. Положение о статусе официальных наблюдателей разрабатывается и утверждается Центральной избирательной комиссией, которая определяет порядок аккредитации официальных наблюдателей; полномочия и гарантии их деятельности во время проведения избирательной кампании.
Честные выборы	Участие граждан Украины в выборах является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или неучастию в выборах [3]. Кроме того, запрещается препятствование свободному волеизъявлению избирателей за применения любого принуждения, в том числе и через подкуп, обман, угрозы, насилие и тому подобное. Законодательством Украины не предусмотрено обязательного голосования, поэтому избиратели юридически не обязаны участвовать в выборах. Выборы считаются состоявшимися, при условии голосования хотя бы одного избирателя.

Однако, реализация этих принципов на практике, да и законодательное обоснование, весьма скептически воспринимается наблюдательной миссией ОБСЕ. Поэтому, на сегодняшний день в рамках деятельности организации в Украине была создана специализированная Конституционная комиссия для проведения соответствующей реформы и Временная специальная комиссия Верховной Рады Украины.

Говоря детально, эксперты ОБСЕ акцентируют внимание на наличии следующих недостатков существующей избирательной системы [4]:

- Отсутствие четкого механизма организации избирательного процесса и голосования в условиях чрезвычайных ситуации или военного положения.
- Последствия "смешанной" избирательной системе. Речь идет о нарушении принципа равного избирательного права, согласно которому каждый избиратель должен иметь одинаковое количество голосов.

- Непрозрачность процедур, связанных с финансированием избирательного фонда кандидатов, что дает возможность финансирования кампании одним лицом и применения "теневого финансирования".

- Отсутствие механизмов борьбы с коррупцией в избирательном процессе на всех уровнях выборов, злоупотребления административным ресурсом.

- Неравное представительство местных общин, в частности, при голосовании на местных выборах по пропорциональной системе "открытых списков".

Таким образом, на сегодня представители миссии ОБСЕ в Украине настаивают на систематическом характере нарушений принципов прозрачных, открытых выборов с учетом равного избирательного права.

Усугубляет положение и то, что из всех предполагаемых реформаторских инициатив, которые были заложены в проекте реформ, ни одна не была выполнена.

Отказ от смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системы, внедрение пропорциональной системы выборов в ВРУ по открытым спискам	Не выполнено. Зарегистрирован законопроект "О выборах народных депутатов Украины" № 1068-1, который не предполагает полного отказа от мажоритарной системы
Усиление ответственности политических партий, прозрачности финансирования их деятельности	Не выполнено. 6 апреля зарегистрирован законопроект №2563 о финансировании политических партий из госбюджета
Законодательное закрепление ответственности за нарушение требований избирательного законодательства	Не выполнено.

Следовательно, общая политическая напряженность и переходный характер политической системы значительно замедляет реализацию принципиальных требований ОБСЕ к последней, что вызывает негативные оценки экспертов.

Список использованных источников

1. Анализ деятельности БДИПЧ ОБСЕ, подготовленный Центром мониторинга демократических инициатив "Кворум". [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cmdp-kvorum.org/news/materials/166>
2. Документ Копенгагенского совещания Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе // Международные избирательные

стандарти. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310?download=true>

3. Конституція України от 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>

4. "Опора" – о выборах в Верховную Раду Украины 28 октября. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://abzac.org/?p=24399>

5. Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/13957>

Надійшла до редколегії 26.04.16

Є. О. Луژیкова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС УКРАЇНИ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ ОБСЄ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Анотація: У вступній частині матеріалу автор сконцентрував увагу на аналізі ролі Організації з безпеки та співробітництва в Європі на міжнародній арені; принципах організації її діяльності (перш за все, "людському вимірі" та основних особливостях його застосування); демократичних виборчих стандартах, що висуваються до держав-учасниць цього об'єднання як обов'язкових до імплікації; специфіці методик оцінки національного виборчого процесу місіями ОБСЄ (ранжування країн за рівнем демократичності та правомірності такого підходу); оцінці діяльності цієї організації у цьому напрямку експертами, її критиці. Далі, оцінюючи взаємне співробітництво місії ОБСЄ в Україні, системи органів державної влади та громадськості, дослідник досліджує сучасну виборчу систему України, законодавчу основу її функціонування, співвідносить виборчі стандарти ОБСЄ з українським виборчим процесом. Робиться висновок про загальну відповідність досліджуваної організації її вимогам. Проте, на особливу увагу заслуговує питання щодо тих прогалин, які заважають підвищенню рівня демократичності в Україні (специфіка змішаної виборчої системи, відсутність відкритої системи фінансування у ході виборів, проблеми корупції тощо). Далі відзначаються ініціативи місії щодо усунення цих недоліків і робиться висновок про неувіршеність і неефективність вжитих заходів.

Ключові слова: Організація з безпеки та співробітництва в Європі, європейська інтеграція, регіональні міжнародні виборчі стандарти, електоральна демократія, виборчий процес в Україні.

E.O. Luzhikova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE ELECTORAL PROCESS OF UKRAINE AND REGIONAL ELECTION STANDARDS OF THE OSCE: COMPARATIVE ANALYSIS

Summary: In the introductory part of the article the author focused on the analysis of the role of the Organization for Security and Cooperation in Europe on the international stage; principles of the organization of its activity (especially "human dimension" and the main specifics of its application); democratic election standards imposed on the states – participants of the association as mandatory to implication; the specifics of valuation methodologies of the national electoral process by the OSCE missions (ranking countries in terms of democracy and the legitimacy of this approach); assessment of the organization's activities in this area by experts, and its criticism. Next, estimating the mutual cooperation of the OSCE mission in Ukraine, the system of public authorities and society, the researcher explores the modern electoral system in Ukraine, the legal basis for its functioning, and relates the OSCE election standards to the Ukrainian electoral process. The conclusion on its general compliance with the requirements of the studied organization is being made. However, special attention should be paid to those gaps, which prevent from raising the level of democracy in Ukraine (the specifics of the mixed electoral system, the lack of public financing system during the elections, the issue of corruption, etc.). Further, the mission's initiatives to remove these shortcomings are observed, and the conclusion is that findings on the efforts are unsolved and ineffective.

Keywords: Organization for Security and Cooperation in Europe, European integration, regional and international electoral standards, electoral democracy, the electoral process in Ukraine.

УДК 35.078

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

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В СТАРОДАВНЬОМУ КИТАЇ

Досліджені особливості організації влади та службової діяльності в Стародавньому Китаї. Проаналізовано історичні передумови формування управлінського апарату та характерні риси чиновницького корпусу у давньосхідних деспотіях.

Ключові слова: державне управління, державна служба, державна служба Стародавнього Китаю, історія державної служби.

Той, хто мріє стати чиновником, схожий на мишу.

Той, хто став чиновником, схожий на тигра.

Китайське прислів'я

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

У питанні про виникнення державної служби важливе місце займає уточнення, що саме розуміти під цим терміном. Наукові припущення ґрунтуються на двох поширених підходах. Згідно першому, – держава і державна служба є історично і логічно пов'язаними між собою явищами, тому державна служба виникає разом з державою як необхідна умова організаційного оформлення державного механізму.

Другий підхід спирається на сучасне трактування терміну державної служби і стверджує, що як інститут вона виникає лише в часи буржуазних революцій з появою писаних конституцій.

Не зважаючи на те, що формування категоріального апарату теорії державної служби пов'язане з відносно недавнім минулим, це автоматично не повинно означати, що й сама державна служба також має відносно недавню історію. Функціонально державна служба виникла ще за часів первісного суспільства, пройшовши з того часу багатовікову історію свого розвитку.

Звісно, державна служба на ранніх етапах державотворення відрізнялась від сучасних форм та принципів її здійснення, проте, вона так само відповідала за реалізацію важливих функцій держави як політичної організації влади – захисту, охорони та забезпечення безпеки і порядку, збору податків.

Історія державної служби має важливе теоретичне і практичне значення для сучасної науки. Усвідомлення історичності цього інституту, не зважаючи на націона-

льні та цивілізаційні особливості, дозволить краще розуміти сутність цього інституту сьогодні.

Роль державної служби в житті суспільства у нових соціально-економічних умовах нестримно зростає, а особливо, коли виникає необхідність досягнення успішної взаємодії державної влади і громадян.

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

Вітчизняна історія державної служби є новою науковою галуззю. Широкий пласт робіт, присвячений історії державної служби України, потребує також поглибленого дослідження світових тенденцій в еволюції державної служби. На жаль, таких історичних розвідок є вкрай мало. Інформація про особливості державної служби на різних історичних етапах розвитку людства містяться в загальних історичних джерелах і потребують окремого аналізу.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей, місця і значення державної служби у процесі становлення державності в Стародавньому Китаї.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Державна служба Стародавнього Китаю розвивалася за тими ж закономірностями, що й держава, історію якої традиційна китайська історіографія за династичним принципом поділяє на три періоди: період Трьох династій (XXIII – III ст.ст. до н.е.); період імперії Цін (221–206 рр. до н.е.); період імперії Хань (206 р. до н.е. – 220 р. н.е.) [2].

Характерною особливістю утворення держави в Китаї є те, що процес переходу від первіснообщинного устрою до класового суспільства був активізований підкоренням одного народу іншим.

Оскільки органи первіснообщинного устрою не були пристосовані для управління завойованим народом, був створений спеціальний державний апарат, що складався з чисельних управителів, воєначальників, жерців тощо. Створення первинної примітивної держави в Шан (Інь) було пов'язане з необхідністю організації виробництва, зрошення земель, запобігання згубним наслідкам розливу річок, захисту територій. Як свідчать історики, деспотичний принцип правління укріпився ще в іньському Китаї, де започаткувалися традиції престолонаслідування, а також адміністративного апарату, в якому чиновники з покоління в покоління обіймали одні і ті ж посади, що із дозволу вана передавалися по спадку [1].

У період першої централізованої давньокитайської держави Цін влада вана трансформувалася в імператорську. Правитель вибрав для себе новий титул – Хуанді, який означав претензію на винятковий статус і небували раніше повноваження. Влада імператора стала практично необмеженою і обожненою, особа його – священна і недоторкана. Навіть у рамках загального типу давньосхідної монархії китайська імперія відрізнялася особливою винятковістю статусу правителя [3].

У цей час також відбуваються важливі суспільні та державотворчі процеси, що вплинули на формування і моделі державної служби: побудова Великої стіни для захисту від кочівників, розширення та реорганізація армії, введення єдиного законодавства, здійснення уніфікації монети, мір та ваги, встановлення системи державного устрою, ознаки якої доживуть до XXI ст.

Імператор, котрий виступав як символ об'єднання країни, і в руках якого зосереджувалася уся повнота військової, законодавчої, судової влади, стояв на чолі багатоступеневого військово-бюрократичного апарату, призначав всіх вищих чиновників центрального і місцевого апаратів. Виходячи з виключної сутності імператора – "сина неба" та уособлення держави, – функціона-

льне призначення державної служби полягало водночас в обслуговуванні самого вана, а також в забезпеченні виконання усіх державних справ.

У Стародавньому Китаї існувало три категорії посадових осіб: вищі цивільні чиновники; військові чиновники; радники, віщуни.

Залежно від рангу китайські чиновники відрізнялися халатами зі своєрідними буфанами-квадратами, які вишивалися або нашивалися на спині й грудях. Вони були знаками відмінності 9 рангів цивільних і військових чиновників Китаю.

Дев'яти рангам китайських чиновників відповідали зображення дев'яти різних птахів: на буфанах чиновників першого рангу зображувався журавель, другого – золотистий фазан, третього – павич, четвертого – дикий гусак, п'ятого – сріблястий фазан, шостого – біла чапля, сьомого – качка-мандаринка, восьмого – перепілка. Чиновники нижчого класу задовольнялися вишитою на буфанах сорокою.

На буфанах військових чиновників зображувалися реальні або фантастичні тварини, що символізували хоробрість і силу. На буфанах офіцера першого класу розшивалася фантастична тварина цилінь, другого – лев, третього – леопард, четвертого – тигр, п'ятого – ведмідь, шостого – тигреня, сьомого та восьмого – носоріг, дев'ятого – фантастичний морський кінь.

Кожен чиновник завжди боявся, що потрапить у немилю і замість нагороди отримає шовковий шнурок, що для осудженого імператорського службовця по замовчанню означало лише одне – самотійне виконання смертного вироку.

На халатах імператорів і спадкоємців престолу були вишиті або виткані дракони з п'ятьма кігтями. На одязі придворних вишивалися дракони з чотирма кігтями. У законах зазначалось, що імператори у вигляді нагороди могли дарувати сановникам право носити халат із зображенням драконів із п'ятьма кігтями.

Важливою персоною імператорського двору був цзай – управитель, який разом з підлеглими йому чиновниками був глашатаєм волі вана усередині палацу, відав палацовими ремісниками, стежив за храмами предків вана та ін. Особливе місце при дворі займали шаньфу (стольники), котрі, обслуговуючи особисті потреби вана, виконували різноманітні адміністративні та військові доручення.

У Стародавньому Китаї вперше на Сході сформувалася система установ, які існували незалежно від повноважень вищих керівників і представляли постійний державний апарат з особливим персональним складом, самотійними функціями, особливим порядком служби в них. Центральний апарат імперії включав в себе наступні відомства: фінансове, військове, судове, обрядів, сільського господарства, відомство імператорського двору, палацової варті.

Одним з найважливіших було військове відомство, яке керувало всіма територіальними військами і воєначальниками, і поділялося на спеціалізовані департаменти зі своїми повноваженнями.

Ряд посад були пов'язані з функціями контролю над державною господарською діяльністю. Ліси, води, пасовища, наприклад, були об'єктом турбот особливих чиновників, підлеглих "наглядачеві земель".

Так зване "відомство покарань" (умовно – судове) безпосередньо судочинством майже не займалося, але стежило за застосуванням законодавства і виконанням покарань. Спеціальна установа здійснювала централізований контроль за роботою всього державного апарату та особовим складом чиновництва.

Важливе місце в державному апараті займали органи, які були пов'язані з ритуалом і обрядами, покликаними підтримувати міф про божественне походження "сина Піднебесся". Уніфікований ритуал повинен був служити соціальному об'єднанню, вихованню населення в дусі визнання непорушності святості існуючих порядків. Характерно, що верховний жрець здійснював нагляд за створеною в 124 р. до н.е. імператорською академією, що готувала високопоставлених чиновників [4, с.111-113].

У порівнянні з державним апаратом інших давньосхідних держав китайська державна служба відрізнялася і численністю, і великим об'ємом повноважень, що у свою чергу визначало соціальну значущість, престиж чиновництва.

За зразком імператорського двору здійснювалося управління і в провінціях. Імперія була розділена на 36 великих областей, які, в свою чергу, поділялися на дрібніші округи; на рівні громад і умовних волостей адміністрація (організація робіт, стягування податків, виконання трудової повинності і т. п.) була в руках самоврядування. Область очолювали губернатор-намісник і військовий начальник. Обласні чиновники підпорядковувалися і своєму наміснику, і центральному відповідному відомству. Військові і воєначальники підпорядковувалися тільки своєму відомству і, через нього, – імператору.

Бюрократичний контроль поширювався і на органи місцевої самоврядності. Система взаємного стеження, відповідальності діяла на всіх рівнях: від сільської громади, побудованої на круговій поручі, до вищих чиновників, що відповідають за порушення наказу або за погану роботу підлеглих їм чиновників.

Кожні три роки місцева влада представляла до столиці звіти і доповіді, а також свідоцтва про те, як виконують доручення їхні підлегли. Це були короткі формулювання з іменем і посадою чиновника. Якість служби характеризувалася як "відмінна", "середня" або "низька". Належну увагу приділяли особистим характеристикам, здібностям читати, писати, робити розрахунки, рівню обізнаності законів, відзначалася вага, вік працівника і навіть відстань, на яку було віддалене його житло від контори. Представлені звіти, зазвичай, визначали траєкторію кар'єрного просування.

Просування по службі, переважно, відбувалося поступово, від нижчої сходинки до вищої. Зустрічалися, звичайно, особливо обдаровані чиновники, яким удавалося переступати через кілька сходинок, – для цього видавався відповідний імператорський указ.

Звільнення з посади службовця супроводжували будь-які промахи по службі, прояви некомпетентності або при звинуваченні у злочині. Через кожні п'ять днів служби надавався вільний день для відпочинку, при необхідності можна було скористатися відпусткою за станом здоров'я. Коли чиновник йшов у відставку після досягнення похилого віку, йому, зазвичай, підносили щедрі подарунки у вигляді великої суми грошей або рулонів тканин. Як правило, колишньому чиновнику призначали довічну пенсію, відомі випадки, коли вона встановлювалася в розмірі третини його платні.

Платня чиновника, як у центрі, так і на місцях, залежала від посади. Зазвичай за основу розрахунків приймався розмір щорічної видачі зерна (від 2000 до 100 пудів). Фактично зерном чиновники отримували тільки частину платні, решта – виплачувалося грошима, в ряді випадків – рулонами шовку, тому обчислити реальну суму заробітку було досить складно.

Цікавою особливістю державної служби традиційного давньокитайського суспільства була її відносна відкритість, чому сприяли декілька факторів: по-перше, специ-

фіка соціальної стратифікації суспільства, по-друге, організаційно-процедурна специфіка державної служби.

Соціальна стратифікація давньокитайського суспільства, насамперед, стосувалася трьох станів:

а) благородні люди – світська і духовна знать, військо і цивільне чиновництво. Іншими словами, правляча родова аристократія, сформована з верховного правителя, його родичів і наближених, місцевих правителів з їх родичами і наближеними, а також з глав родових і кланових об'єднань. Це були привілейовані особи, які звільнялися від трудових повинностей і тілесних покарань, а деякі – і від податків.

б) добрий народ або вільні селяни-общинники – простолюддя, переважно дрібні землероби і ремісники, на яких лежав основний тягар податкових виплат і трудових повинностей;

в) дешевий народ – неповноправні вільні і державні і приватні раби, безземельні і малоземельні селяни-орендарі, які знаходилися в служінні у представників знаті.

Кожній станово-класовій групі був властивий певний спосіб життя, вони строго дотримувалися певних правил поведінки, певного типу одягу, прикрас, житла. Заборонялося, обминати нижчий рівень, звертатися до людей, що стоять вище за соціальним рангом. Щоправда, перехід з однієї групи в іншу був можливий.

На думку істориків, на відміну від більшості давньосхідних цивілізацій, передусім стародавньої з її незаперечною станово-кастовою системою, давньокитайське суспільство будувалося на клановій основі й виглядало соціально мобільним, між його суспільними верствами й прошарками не існувало нездоланих соціальних бар'єрів, перехід з однієї соціальної групи в іншу здійснювався автоматично. Якщо в Індії суспільно-політична активність населення була майже нульовою, то в Китаї, що відстоював конфуціанські ідеї, згідно з якою кожен сам є ковалем свого щастя, – навпаки, дуже високою [2].

У зв'язку з подальшим розвитком державного апарату, ускладненням управлінських функцій формується ще один привілейований багаточисельний і строго ієрархізований стан – чиновники різних рангів, що існували за рахунок ренти-податку, отримуваного у формі "годування" з певних общин, територій.

Наприкінці III ст. до н.е. в імперії Хань була створена система 20 чиновницьких рангів, відповідно до яких чиновники займали посади і отримували платню [3]. Нижчі вісім рангів були доступні вихідцям з простого народу, які могли заслужити їх, отримати за сімейною традицією, шляхом купівлі або в нагороду. Вищі – давалися тільки за службу на чиновницьких посадах; власників найвищих – 19 і 20-го рангів були одиниці, зате вони мали право не тільки на державну платню, а й на отримання частки податків з виділеної їм території (при цьому адміністративної влади над нею вони не отримували). Всі інші отримували за службу державну платню, – як правило, натуральні видачі з казенних комор.

У Стародавньому Китаї існувала система "суспільних полів", при якій 1/9 частина громадської землі оброблялася спільно общинниками, а врожай із "суспільних земель" у вигляді ренти-податку йшов на утримання правителя і знаті, а також на державні і суспільні потреби.

Історики звертають увагу, що при правителях Ханьської династії в державну практику вводиться продаж посад та система заміщення посад після здачі іспиту. Обидва ці заходи полегшували купцям, лихварям, розбагатілим ремісникам можливість проникнення в державний апарат.

Система державних іспитів була досить складною. Для того, щоб потрапити на державну службу, потрібно

було успішною пройти чотири етапи іспитів. Якщо студентові удавалося успішно пройти випробування на (1) рівні повіту і (2) провінційного центру, він допускався до іспитів на (3) другий вчений рівень, що проводилися кожні три роки. Отримавши добрі результати, учень допускався до (4) найскладніших і головніших іспитів, що проходили при імператорському дворі. Питання ставив безпосередньо сам імператор. Ті, хто склали усі іспити, отримували третій учений ступінь і могли безперешкодно поступити на державну службу і зайняти високі пости.

Теоретично шлях до кар'єри державного службовця був відкритий для будь-якого члена суспільства. Історичні джерела переповідають, що один, згодом відомий чиновник, розводив свиней, щоб назбирати грошей для навчання. Завдяки своїм здібностям він зробив блискучу кар'єру, ставши головним радником імператора. Відомо багато інших випадків, коли вихідці з сільської місцевості або з провінційних міст досягали значних успіхів у державно-службовій діяльності. Хоча при цьому важко заперечити, що наближеність до центрального уряду або походження з шляхетної родини полегшували шлях кар'єрними сходами.

У зв'язку із системою відбору чиновників у Стародавньому Китаї не можна не згадати вчення Конфуція (551 – 479 рр. до н. е.). Він один із перших звернув увагу на ключову роль чиновницького апарату для ефективного функціонування величезної імперії. Зокрема, Конфуцій обґрунтував необхідність таких критеріїв відбору державних службовців, як висока моральність, чесність, компетентність.

Для відбору на відповідальні державні посади людей саме з такими якостями було запропоновано:

по-перше, тестування при прийомі на роботу;

по-друге, заохочення мистецтва, культури, освіти як способів виховання високої моральності;

по-третє, система морального рейтингу, що дозволяє на основі оцінки роботи чиновника встановлювати зміни в значущості (або слабкості) його роду.

Певною мірою це стала першою концепцією антикорупційності державної служби, викладеної теоретично та підтверджено у практичному політичному житті.

Працюючи вчителем імператорських дітей і маючи вплив на імператора, Конфуцій ввів в практику Китаю щорічну систему оцінки 100 кращих (чесних, ефективно працюючих чиновників) і 100 гірших (що беруть хабарі, некомпетентних) державних службовців. Попастись в число кращих було дуже почесно. Цим підвищувався рейтинг всього роду, зростав статус дітей і внуків. Ім'я заслуженого чиновника передавалося з покоління в покоління. Зворотні наслідки мали місце в разі залучення до списку гірших.

Таким чином, у Стародавньому Китаї державна служба займала важливе місце в політичній системі суспільства, про це свідчить і те, що чиновництво було виділено окремою соціальною групою і суттєво відрізнялась від інших страт. При цьому давньокитайське суспільство, на відміну від деяких інших давньосхідних суспільств, відзначалося гнучкою соціальною мобільністю, що дозволяло активно поповнювати та оновлювати чиновницький апарат.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Специфіка державного управління та державної служби у Стародавньому Китаї визначається особливостями форми держави – давньосхідної деспотії, наявністю в міру розгалуженого централізованого адміністративного апарату. Основними функціями давньосхідних деспотій, які захищали інтереси класу рабовласників, були стягування податків з населення, створення постійного війська для захоплення сусідніх країн і організація громадських робіт в широких масштабах – спорудження іригаційної системи, будівництво храмів і т. д. Здійснення цих завдань було покладено на бюрократичний апарат, в руках якого знаходилися всі важелі державного управління. У системі організації державного апарату можливо виділити три основні відомства:

- громадських робіт, від якого залежало саме існування давньосхідних суспільств;
- військо, яке забезпечувало не тільки зовнішній захист, але й рекрутування робочої сили у вигляді полонених рабів;
- фінансове, яке забезпечувало утримання державного апарату і давало кошти для організації громадських робіт.

Таким чином, можемо стверджувати, що перші держави, зокрема, на прикладі Стародавнього Китаю, попри відсутність конституції та інших атрибутів сучасних політичних систем, також не могли обійтися без державних службовців, які, звичайно, мали інші назви та працювали за іншими принципами, проте, так само, як і сучасні службовці, забезпечували дієвість державного механізму.

Список використаних джерел

1. История Древнего Востока/ Под ред. В.И. Кузищина. М.: Высшая школа, 2010. – 462 с.
2. Крижанівський О. П. Історія Стародавнього Сходу: підруч. для студ. істор. спец. вищ. навч. закл. / О. П. Крижанівський. – Вид 3-є, стер. – К.: Либідь, 2006. – 589 с.
3. Омельченко О. Всеобщая история. – М.: ТОН-Остожье, 2000. Т. 1 – 528 с.
4. Черноног Е. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Черноног Е. С. – К.: Знання, 2008. – 458 с.

Надійшла до редколегії 13.05.16

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

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ДРЕВНЕМ КИТАЕ

Исследованы особенности организации власти и служебной деятельности в Древнем Китае. Проанализированы исторические предпосылки формирования управленческого аппарата и характерные черты чиновничьего корпуса в древневосточных деспотиях.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, государственная служба Древнего Китая, история государственной службы.

G.V. Mamchur, assistant

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PUBLIC SERVICE IN THE ANCIENT CHINA

This article provides researching the feature of organization of the government and public service activity in Ancient China. It analyzes historical preconditions for formation of administrative staff and characteristic traits of official staff in ancient Eastern despotism states.

Keywords: public administration, public service, Ancient China public service, history of public service.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено теоретичну площину електронного урядування, проведено аналіз підходів вітчизняних учених до тлумачення даного поняття та визначено неоднозначне його тлумачення, що вказує на недосконалість категоріально-понятійного апарату, що, у свою чергу, потребує додаткових наукових досліджень.

Ключові слова: державне управління, електронне урядування, інформаційна політика, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології.

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямом розбудови інформаційного суспільства в Україні є інформатизація державних органів, що, у свою чергу, сприятиме прозорості та відкритості діяльності цих інституцій, підвищенню їх ефективності діяльності, якісному наданню населенню різноманітних інформаційних послуг, інтеграції зі світовим інформаційним простором [9].

Що стосується державного управління в період розвитку інформаційного суспільства, то слід відзначити, що характерне місце серед нових інформаційно-комунікаційних технологій посідає технологія "електронного урядування".

Електронне урядування в Україні стали впроваджувати, починаючи з 2000 р., відповідно до рішень Президента та Уряду. На сьогодні вже є важливі результати у цій сфері, однак існує низка питань: нормативно-правових, організаційних, науково-методичних, які необхідно вирішувати для подальшого розвитку цієї форми організації державного управління.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. В Україні вагомий внесок у розвиток електронного урядування зробили вітчизняні науковці. Так, дослідженню його впровадження та розвитку присвячено праці таких українських учених, як О. А. Баранова, Н. В. Грицяк, П. С. Клімушина, І. Г. Малюкова, І. П. Лопушинський, І. М. Олійченко, О. В. Радченко, А. І. Семенченко та ін.

Мета статті. Метою даної статті є розкриття поняття електронного урядування, аналіз підходів вітчизняних учених до тлумачення даного поняття.

Виклад основного матеріалу. Що стосується визначення цієї форми організації державного управління, то А. І. Семенченко пропонує за основу взяти одне з найбільш поширених понять – "е-урядування", сформульоване Інститутом сучасного розвитку спільно з Інститутом розвитку інформаційного суспільства: "Електронне урядування – це система взаємодії органів державної влади з населенням, що базується на широкому застосуванні інформаційних технологій, у тому числі мережі Інтернет, з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації, обумовленого їх отриманням" [12, с. 9].

А. І. Семенченко вважає, що теоретичною основою електронного урядування є теорії політичних мереж та нового державного менеджменту, а головними умовами його успішного впровадження є:

- підтримка проекту з боку вищого керівництва держави;
- демократична та правова держава і розвинуте громадське суспільство;
- наявність діючої інформаційної інфраструктури;
- підключення до Інтернету більше ніж 60% громадян країни;
- навчені та мотивовані до впровадження "е-урядування" державні службовці;

- активне та підготовлене до використання ІКТ населення та бізнес;

- наявність необхідної та достатньої системи нормативно-правових актів [13, с. 11].

Грунтовне дослідження електронного урядування в інформаційному суспільстві проведено П. С. Клімушиним. На його думку, "електронне урядування" – це форма організації державного управління, за якою відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [5, с. 28].

Науковець відзначає, що в процесі розвитку електронного урядування інтегруються інформаційні ресурси державних органів, створюється система онлайнових послуг. При цьому урядова мережева інфраструктура має бути спрямована на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави та забезпечувати:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної й достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;
- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інституціями, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій;

- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади, та місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;

- удосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його зміст, поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян і організацій;

- ефективну підтримку економічної діяльності державних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічні простори;

- взаємодію і співробітництво з державними органами зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій [5, с. 27–28].

Електронне урядування, як стверджує науковець, є інструментом демократизації суспільства, невід'ємною складовою, умовою функціонування інформаційного суспільства.

Відома науковець, професор Н. В. Грицяк розкриває електронне урядування у складі державного управління і характеризує його як засіб, інструмент, сучасну управлінську технологію й водночас ідеологію здійснення управління справами суспільства, виконання зобов'язань і надання електронних державних послуг особі, громадянину, підприємству, організації чи установі різних форм

власності. До того ж вчений відзначає, що електронне урядування – це також адаптація державного управління до умов інформаційного суспільства, сутність якого полягає в налагодженні взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, з громадянами та бізнесом за допомогою сучасних ІКТ [4, с. 257].

Починаючи з 2010 р., в Україні існує офіційне визначення електронного урядування: "це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян". Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами та суб'єктами господарювання [11, с.1].

Ефективність впровадження електронного урядування в Україні залежить від багатьох чинників політичного, соціального, економічного, інформаційного, науково-методичного, організаційного, нормативно-правового характеру. На розвиток електронного урядування, у свою чергу, мають вплив як внутрішні, так і зовнішні фактори.

Заслуговує на увагу дослідження А. І. Семенченка, в якому виділено проблеми розвитку електронного урядування в Україні та розкрито внутрішні деструктивні чинники, які визначають місце України в рейтингу конкурентоспроможності держав. До основних внутрішніх проблем впровадження "електронного урядування" в Україні науковець відносить такі: відсутність офіційно визначеного категорійно-понятійного апарату; недосконалість нормативно-правового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, фінансового, організаційно-технічного, кадрового тощо забезпечення [12, с.7].

З метою вирішення проблемних питань ученим сформувано основні напрями державної політики розвитку електронного урядування в Україні, а саме:

- модернізація національної інфраструктури електронно-цифрового підпису;
- створення Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів;
- побудова всеукраїнського центру дистанційного навчання та атестації співробітників органів державної влади;
- створення та розвиток нормативно-технічної бази впровадження ІКТ у діяльність органів державної влади в рамках формування архітектури електронного урядування;
- побудова інфраструктури надання електронних послуг фізичним та юридичним особам;
- розробка та впровадження національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства;
- ресурсне забезпечення заходів з реалізації електронного урядування [12, с.16].

Проблеми розвитку електронного урядування в частині українського законодавства досліджував О. В. Рад-

ченко. На його думку, чинні нормативно-правові акти, незважаючи на їх фрагментарність і хаотичність, створюють правові підстави для широкого використання в державному управлінні ІТ-технологій, електронного документообігу та електронної взаємодії органів державної влади [4, с. 283].

Що стосується організаційного аспекту, то першочерговими напрямками формування електронного уряду, як зазначив у своїй доповіді на міжнародній конференції "Дні інформаційного суспільства – 2015" П. С. Клімушин, є: інтеграція електронної міжвідомчої взаємодії, надання послуг в електронному форматі, надання інформації про діяльність органів влади та відкритий уряд, впровадження універсальної електронної карти громадянина влади [6, с. 35].

Окремо слід виділити ґрунтовні дослідження електронного урядування групою науковців, таких як О. А. Баранов, М. С. Демков, С. В. Дзюба, А. В. Єфанов, І. Б. Жилияєв, Е. Л. Клепець, Т. В. Попова, І. А. Рубан, С. А. Чукот, та видання колективної праці – "Концепція розвитку електронного урядування в Україні" [7]. Вченими проведено аналіз практики застосування технологій електронного урядування в Україні й закордоном та запропоновано модель державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства, механізми управління розвитком електронного урядування.

Заслуговує уваги колективна монографія І. Ф. Корж, С. В. Лихоступ, В. М. Лихоступ, С. О. Дорогих "Становлення електронного парламенту в контексті європейської інтеграції" [14] яка вийшла в світ у 2016 році. Науковцями розглянуто поняття електронне урядування, електронний парламент, висвітлено міжнародні стандарти для е-урядування та е-парламенту, окреслено проблеми впровадження електронного парламенту в Україні.

Комплексне наукове дослідження органів виконавчої влади України як суб'єкта інформаційних правовідносин в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні зробили І. В. Арістова та М. Ю. Кузнецова [1]. В результаті ґрунтовних досліджень загальної теорії права, конституційного, адміністративного та інформаційного права, чинного законодавства України, міжнародного досвіду та законодавства, вченими запропоновано концепцію щодо формування теоретико-правових та методологічних засад правового регулювання інформаційних відносин за участі органів виконавчої влади України.

Що стосується поняття "електронне урядування", то слід зауважити, що воно й до сьогодні не має однозначного визначення. Науковці та практики ведуть постійно дискусії, акцентуючи на різних його аспектах. Разом з тим існує проблема розуміння електронного урядування в окремо взятій державі, тому необхідно враховувати багато особливостей, а саме: ступінь громадсько-політичної свідомості населення, соціальний рівень, традиції, стан інформатизації державних органів та суспільства, розвиток сфери інформаційно-комунікаційних технологій.

Аналіз підходів вітчизняних учених до тлумачення поняття "електронне урядування" наведено в таблиці 1.

Таблиця 1. Визначення поняття "е-урядування"

Науковці	Наукові погляди щодо змісту поняття "електронне урядування"
О. А. Баранов [3]	Електронне урядування – спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадян з органами влади
Н. В. Грицяк [4, с. 257]	Електронне урядування – нова модель державного управління, яка здатна надавати відносинам влади, бізнесу і громадянам характеру взаємодії та взаємосприйняття з метою побудови сучасного демократичного суспільства

Закінчення табл. 1

Науковці	Наукові погляди щодо змісту поняття "електронне урядування"
П. С. Клімушин [5, с. 28]	<i>Електронне урядування</i> – це форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій
А. І. Семенченко [12, с. 9]	<i>Електронне урядування</i> – це система взаємодії органів державної влади з населенням, що базується на широкому застосуванні інформаційних технологій, у тому числі мережі Інтернет, з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації, обумовленого їх отриманням
Концепція розвитку електронного урядування в Україні [7, с. 3]	<i>Електронне урядування</i> – це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, надання в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі)

У процесі проведеного нами дослідження з'ясовано відмінності у визначеннях поняття "електронне урядування", запропонованих різними науковцями. Поділяємо думку А. І. Семенченка стосовно недосконалості категорійно-понятійного апарату, що в подальшому перешкоджає ефективному впровадженню електронного урядування. Відтак, це питання потребує першочергової уваги вітчизняних учених. Про актуальність теми свідчить активність учених і практиків, які виявляють зацікавленість та беруть участь у щорічній науково-практичній конференції за міжнародною участю "Дні інформаційного суспільства", що проходить в Україні, починаючи з 2010 р. Організатором конференції виступає кафедра інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України. Відповідно до вимог часу, на базі Національної академії вперше (з 2008 р.) розпочато підготовку фахівців зі спеціальності "Електронне урядування", де слухачі здобувають теоретичні та практичні знання щодо використання ІТ у сфері державного управління.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" [10], пріоритетним завданням є популяризація України у світі та просування інтересів держави у світовому інформаційному просторі. У плані заходів з виконання Програми діяльності КМ України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" протягом 2015 р. намічено: прийняття законів, що вносять порядок і послідовність створення систем електронного урядування на всіх рівнях органів державної влади, розроблення та затвердження державної концепції електронного урядування України.

Електронне урядування визначено одним із першочергових напрямів регіонального розвитку відповідно Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [8]. Відповідно до цієї Стратегії, в усіх областях України затверджено регіональні програми інформатизації.

З метою реалізації державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства у жовтні 2014 р. було створено Державне агентство з питань електронного урядування України [2]. Виступаючи на Європейському форумі #Digital4EU, (25 лютого 2015 р.), голова Державного агентства з питань електронного урядування України О.В. Риженок зазначив, що електронне урядування визначено одним із головних пріоритетів реформування системи державного управління. Сьогодні Європейський Союз приділяє багато уваги формуванню єдиного цифрового ринку Європи, відповідно, Україна в рамках реалізації Угоди про Асоціацію з ЄС має забезпечити комплексний розвиток цього напрямку згідно з європейськими вимогами, розробляючи свої заходи й використовуючи зарубіжний досвід щодо впровадження технологій "електронного урядування".

Дослідженням розвитку електронного урядування в країнах світу, вивченню показників розвитку інформа-

ційних технологій у сфері державного управління на світовому рівні присвячені матеріали Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Починаючи з 2001 р., Департамент економічного і соціального розвитку ООН проводить оцінювання розвитку електронного урядування в країнах світу. Головним показником технологічної зрілості держави у сфері е-урядування є індекс розвитку електронного уряду (E-Government Development Index – EGI), а його складовими є індекс розвитку урядових веб-сайтів, індекс інфраструктури та індекс розвитку людського капіталу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз наукових праць з проблематики електронного урядування свідчить про неоднозначне його тлумачення та недосконалість категорійно-понятійного апарату.

Сучасна актуальність розвитку електронного урядування у вітчизняному публічному управлінні в контексті його адаптації до європейських норм, принципів і правил, а також, в процесі реформ із децентралізації зумовлює потребу в нових наукових працях і першочерговості у подальших дослідженнях цього напрямку набуває необхідність вивчення та використання кращих практик світових лідерів електронного урядування.

Список використаних джерел

1. Арістова І. В. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах / І. В. Арістова, М. Ю. Кузнецова. – К. : Видав. центр НУБІП України, 2015. – 250 с.
2. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. №255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-%D0%BF>
3. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації : результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилиєв, М. С. Демкова та ін. ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : Поліграф-Плюс, 2007. – 254 с.
4. Інформаційна складова державної політики та управління : моногр. / С. Г. Соловйов, О. Є. Бухтатий, Ю. В. Нестеряк та ін. ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : К.І.С., 2015. – 320 с.
5. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : моногр. / П. С. Клімушин, А. С. Серенюк. – Х. : Маїстр, 2010. – 312 с.
6. Клімушин П. С. Розвиток електронного урядування в інформаційному суспільстві / П. С. Клімушин // Дні інформаційного суспільства – 2015 : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К. : Тезис, 2015. – С. 35–36.
7. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін. ; за ред. А. І. Семенченка. – К., 2009. – 15 с. – Режим доступу : <http://nc.dagov.adamant.ua/menu/.../doc/posib.doc>
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
9. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. №537-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
10. Про Стратегію сталого розвитку "Україна–2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>

12. Семенченко А. І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення / А. І. Семенченко // Електронне урядування. – 2010. – № 1. – С. 6–17.

13. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко, А. В. Журавльов. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Semenchenko.pdf>

14. Становлення електронного парламенту в контексті європейської інтеграції / І. Ф. Корж, С. В. Лихоступ, В. М. Лихоступ, С. О. Дорогих. – К. : ТОВ "ПанТот", 2016. – 172 с.

15. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>

Надійшла до редколегії 27.04.16

Л.О. Матвейчук, канд. экон. наук, доц., докторант

Национальная академия государственного управления при президенте Украины, Киев, Украина

ЭЛЕКТРОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Исследовано теоретическое измерение электронного управления, проведен анализ подходов отечественных ученых к толкованию данного понятия и определено неоднозначное его толкование, которое указывает на несовершенство категориально-понятийного аппарата, что, в свою очередь, требует дополнительных научных исследований.

Ключевые слова: государственное управление, электронное управление, информационная политика, информационное общество, информационно-коммуникативные технологии.

L.O. Matvejciuk, PhD in Economics, Associated Professor, Doctoral Candidate

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

E-GOVERNANCE: THEORETICAL ASPECT

Annotation: The theoretical aspect of electronic governance has been analyzed, the approaches of Ukrainian scientists to the interpretation of this concept have been investigated. The ambiguous interpretation of this concept has been revealed, which points to the imperfection of categories definitions and the need for additional research.

Key words: public administration, e-governance, informational policy, informational society, information and communication technologies.

УДК 304

Г.А. Мединська, асп.

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

ОСНОВНІ ПРІОРИТЕТИ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто процес створення проектів Концепцій гуманітарного розвитку України. Проведено аналіз основних пріоритетів гуманітарного розвитку, які були запропоновані в даних проектах.

Ключові слова: гуманітарна сфера, гуманітарний розвиток, пріоритети гуманітарного розвитку, державне управління гуманітарним розвитком.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). Головною цінністю в гуманітарній сфері України є людина, її життя та всебічний розвиток. Ключові норми даного напрямку державного управління гуманітарної сфери зафіксовано в прийнятій 28 червня 1996 року Конституції України. Ст. 1 Основного закону держави зазначає Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу; ст. 3 – вказує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Саме тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; ст. 15 – акцентує увагу вказує, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності [3]. Варто зазначити, що розділ II Конституції України, присвячений правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина [3]. Таким чином, в українському суспільстві проголошено фундаментальний принцип конституційного ладу – гуманізм. Спираючись на найвищу юридичну силу Основного закону України й на те що норми даного документу є нормами прямої дії, на впровадження зазначеного принципу мають бути спрямовані всі заходи, що їх вживають органи державної влади у сфері державного управління гуманітарною сферою.

Однак, погоджуючись з думкою П. Петровського [8] на сьогодні загостреної проблеми забезпечення основних прав і свобод людини в Україні, слід для її вирішення ґрунтовно теоретичне переосмислення зв'язку політики й права та вироблення сучасних законодавчо за-

кріплених цілей, принципів, пріоритетів, напрямів розвитку, завдань і механізмів їх реалізації, якими мають керуватися органи державної влади при здійсненні державного управління гуманітарною сферою.

Однак, державне управління розвитком гуманітарної сфери вимагає розроблення коротко-, середньо- і довгострокових прогнозів, головними складовими яких є духовний, культурний, науковий, освітній рівні та рівень охорони здоров'я, та відповідних програм галузевого, регіонального та державного рівнів. Тому такі державні документи, як стратегія та концепція є основною концептуальною положення щодо бажаного і можливого майбутнього розвитку гуманітарної сфери в Україні. Проте, в Україні жодного із зазначених документів, які важливі для розвитку гуманітарної сфери, досі не затверджено. Як зазначає П. Петровський [9], саме концепція – основне непокитне судження, що включає не тільки єдине бачення, а й задум, спрямований на його трансформацію в людську діяльність та реалізацію функцій вихідного підґрунтя чи конструктивного принципу його зміни. Тому концепція розвитку гуманітарної сфери є концептуальною базою стратегії суспільної стабільності, що зосереджує в собі усвідомлення її пріоритетної цінності, ресурсів і способів її досягнення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної проблематики свідчить про те, що з боку державних діячів, науковців та громадськості значно підвищилася зацікавленість аналізу нормативно-правового регулювання гуманітарного розвитку України.

Зокрема, В. Бульба здійснював аналіз діяльності Громадських гуманітарних рад в контексті реалізації

державної гуманітарної політики [1], А. Меляков дослідив історію створення проектів Концепцій гуманітарного розвитку України [7], П. Петровський здійснив аналіз становлення гуманітарного розуміння держави в українській суспільно-політичній думці та в практиці державотворення [9], Ю. Рубан окреслив коло проблем, на вирішення яких спрямована Концепції гуманітарного розвитку України [15] та О. Степанко здійснив аналіз нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку гуманітарної сфери в Україні [16]. Однак залишилося поза увагою питання визначення основних пріоритетів гуманітарного розвитку в Україні.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті аналіз основних пріоритетів гуманітарного розвитку України та запропонувати конкретні напрями їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Процес розроблення Концепції гуманітарного розвитку України в Україні розпочато тільки з 2000 року відповідно до Розпорядження Президента [12]. Був затверджений персональний склад Комісії з розроблення даної Концепції з 26 осіб, до якого увійшли представники центральних органів державної виконавчої влади, народні депутати, керівники і вчені провідних наукових та освітніх закладів держави. Але, як зазначають В. Бульба і А. Меляков [1], із-за політичних причин функціонування цієї Комісії було малопомітним та не ефективним. Згодом, у 2002 році, згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України [14] було сформовано робочу групу у складі вже 36 осіб з розроблення проекту Концепції розвитку гуманітарної сфери. Проте в 2005 році дане Розпорядження втратило чинність.

У 2008 році за ініціативою третього Президента України – В. Ющенка поновлено процес розробки проекту Концепції гуманітарного розвитку України [4]. Відповідно до Указу Президента [13] відбувся Всеукраїнський форум інтелігенції, де обговорювався зазначений проект. Попередньо у всіх областях країни було розглянуто проект Концепції на громадських слуханнях, за результатами яких пропозиції та зауваження до даного документу були враховані. Разом з тим, експерти акцентували увагу щодо необхідності ретельного аналізу окремих положень Концепції та формуванню конкретних механізмів реалізації запропонованих рішень. У свою чергу Радник Президента України, Голова Національної ради з питань духовності і культури при Президентові України, академік НАН України М. Жулинський запропонував розроблення і прийняття Концепції гуманітарного розвитку кожної області, міста та району нашої держави. У 2009 році даний варіант проекту Концепції [6] був доопрацьований та оприлюднений для ознайомлення всіма зацікавленими особами. Однак не зважаючи на ґрунтовну роботу провідних науковців, громадських та політичних діячів щодо розроблення Концепції гуманітарного розвитку України, даний варіант документу не був ухвалений Верховною Радою.

У 2010 році за ініціативою четвертого Президента України – В. Януковича було утворено Громадську гуманітарну раду при Президентові України як консультативно-дорадчий орган гуманітарного спрямування [10]. Метою діяльності Громадської гуманітарної ради було врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав та свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стан-

дартам захисту таких прав. За результатами засідання новоствореного консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України було доручено спільно з Національною академією наук України доопрацювати проект Концепції гуманітарної політики.

У листопаді 2011 році на засіданні зазначеного консультативно-дорадчого органу Президент висунув пропозицію щодо аналізу проекту Концепції Академією правових наук, педагогічних наук, Академією мистецтва та Спілкою ректорів вищих навчальних закладів України. У 2012 році відбувалось масштабне обговорення проекту Концепції гуманітарного розвитку [5]. У даному процесі були застосовані офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, вищих навчальних закладів тощо. Однак, спираючись на дослідження А. Мелякова [7], можна стверджувати про формальний підхід до обговорення Концепції на зазначених сайтах, а саме непоодинокі випадки ознайомлення певної групи осіб з існуванням проекту документу та його варіантом, розробленим ще в 2009 році.

Таким чином, починаючи з 2000 р. жодний з трьох спроб прийняти Концепцію гуманітарного розвитку не доведена до стану прийняття як закону, що негативно впливає на ефективне державне управління гуманітарною сферою та стримує її розвиток.

Проблема вибору основних пріоритетів гуманітарного розвитку (далі – ОПГР) України можна віднести до найбільш значимих та дискусійних на сьогодні. Вагоме значення цього питання обумовлене в першу чергу обмеженням фінансування та інших ресурсів для реалізації органами державної влади необхідних заходів в межах гуманітарної політики. Запропоновані в проектах Концепції ОПГР України наведені в таблиці 1.

Перш за все, слід звернути увагу, що в проектах Концепцій 2008 та 2009 років, на відміну від 2012 року, акцентовано увагу на орієнтованості ОПГР України на формуванні сучасної конкурентоспроможної нації (табл. 1). Однак, зазначене твердження суперечить ст. 3 Конституції України, де вказується, що "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю" [3]. Таким чином, відбувається невірне формування розуміння "гуманітарний розвиток". У даному випадку людина стає засобом розвитку держави.

Тому ми погоджуємося з думкою П. Петровського щодо необхідності виділення основних складових теоретико-методологічного розуміння Концепції гуманітарного розвитку України, а саме [9]:

- формування розуміння поняття "гуманітарний розвиток" як направлення всіх сфер суспільства на усебічний розвиток людини або як розвиток складових гуманітарної сфери;
- окреслення концептуальної відмінності між гуманітарною політикою, що утверджена на політичному і загальнодержавному рівні, та гуманітаризмом як пріоритетною системою цінностей і методологічною моделлю їх реалізації;
- осмислення значення категорії "концепція" у смисловій ланці інших категорій, що відображають логіку здійснення державного управління;
- формування єдиного парадигмального значення поняття "гуманітарний розвиток", що доповнює концептуальне розуміння терміну "гуманітаризм" визначенням сукупності ресурсів, напрямків, способів і окремих заходів із боку державного управління з метою досягнення поставлених цілей.

Таблиця 1. Основні національні пріоритети гуманітарного розвитку України, запропоновані в проектах Концепцій гуманітарного розвитку

Назва провідної установи, рік оприлюднення	Національний інститут стратегічних досліджень, 2008 рік [4]	Національний інститут стратегічних досліджень, 2009 рік [6]	Секція суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України, 2012 рік [5]
Основні національні пріоритети гуманітарного розвитку України	1. Формування нової якості життя громадян України шляхом створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, реалізації нею всіх своїх професійних можливостей, досягнення високих соціальних стандартів, впровадження пріоритетів здорового способу життя, гармонізації людського і природного середовища, підтримки сім'ї та сприяння народжуваності. 2. Формування суспільства знань, де знання та можливості їх практичного застосування стануть важливим засобом самореалізації і розвитку особистості та ключовими чинниками прискореного розвитку держави і суспільства. 3. Соціальну активність громадян, формування розвиненого громадянського суспільства. 4. Культурну та політичну консолідацію української нації в якості модерної європейської спільноти.	1. Формування нової якості життя Українського народу шляхом створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, реалізації нею всіх своїх професійних можливостей, досягнення високих соціальних стандартів, впровадження пріоритетів здорового способу життя, гармонізації людського і природного середовища, збереження та зміцнення здоров'я громадян України, підтримки сім'ї та сприяння народжуваності; 2. Формування суспільства знань, де знання та можливості їх практичного застосування стануть важливим засобом самореалізації і розвитку особистості та ключовими чинниками прискореного розвитку держави і суспільства; 3. Розвиток креативного потенціалу людини і суспільства; соціальну активність громадян, формування розвиненого громадянського суспільства. 4. Культурну та політичну консолідацію української нації в якості модерної європейської спільноти.	1. Впровадження високих соціальних стандартів життя. 2. Пріоритет прав людини та громадянських свобод як критерій оцінки ефективності діяльності держави та рівня розвитку суспільних відносин у країні. 3. Рівність прав і свобод людини незалежно від національності, мови, ставлення до релігії, приналежності до соціальних груп і громадських об'єднань. 4. Збереження традиційної для України багатомовності, розвиток усіх мовних груп відповідно до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. 5. Забезпечення повноцінного розвитку і функціонування української мови як державної, згідно з Конституцією України. 6. Вільний доступ широких верств суспільства до культурних надбань. 7. Збереження та охорона культурної спадщини. 8. Підтримка розвитку і взаємозбагачення культур етносів, що проживають в Україні. 9. Підтримка сучасних форм мистецької та інтелектуальної творчості. 10. Забезпечення діалогу держави і громадянського суспільства.

У проектах Концепції гуманітарного розвитку 2008 та 2009 років до ОПГР відноситься формування нової якості життя українського народу, а в проекті 2012 року – впровадження високих соціальних стандартів життя (табл. 1.). Однак, відповідно до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [11] з метою дотримання державних соціальних гарантій, оцінки ефективності державної соціальної політики, її впливу на рівень та якість життя в Україні здійснюється постійний державний моніторинг у сфері застосування та фінансового забезпечення державних соціальних стандартів і нормативів. Тобто соціальні стандарти є показником якості життя. Таким чином, до ОПГР необхідно віднести формування нової якості життя українського народу.

Здійснення гуманітарної політики в Україні можливе лише за умови забезпечення рівності прав і свобод людини незалежно від національності, мови, релігійних переконань, приналежності до соціальних груп і громадських об'єднань. Дане твердження закріплене в Основному законі державі [3] та відображає одне з базових завдань держави щодо консолідації суспільства, гуманного співіснування і взаємодії людей між собою. Тому ми погоджуємося з думкою авторів Концепції гуманітарного розвитку від 2012 року щодо включення даного пріоритету до ОПГР.

Слід зауважити щодо відсутності в проектах Концепції гуманітарного розвитку 2008 та 2009 років пріоритету прав людини та громадянських свобод як критерію оцінки ефективності діяльності держави та рівня розвитку суспільних відносин у країні (табл. 1). Права людини та громадянських свобод є одним з провідних ціннісних орієнтирів суспільного розвитку. Він впливає на характер держави, обмежуючи його всевладдя, та сприяє встановленню демократичної взаємодії між державною владою і індивідом, звільнивши останнього від надмірної опіки та придушення його волі і інтересів з боку владних структур. Формування правової держави неможливе без утвердження в суспільній свідомості та практиці прав людини та громадянських свобод. Можна сказати, що права і свободи – провідний правовий інститут в сучасному світі. Отже, одним з ОПГР України має стати утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що є базовим показником діяльності держави та рівня розвитку суспільних відносин у країні.

У проекті Концепції гуманітарного розвитку 2012 року, на відміну від – 2008 та 2009 років (табл. 1), відсутні основні пріоритети збереження традиційної для України багатомовності, розвитку всіх мовних груп та забезпечення повноцінного розвитку і функціонування української мови як державної. Мова – не тільки засіб комунікації, а й фундаментальний фактор консолідації нації, оскільки вона є основою її духовності та історичної пам'яті. Сьогодні Європейська хартія регіональних мов або мов меншин слугує концептуальним орієнтиром ефективної мовної політики в Україні. Одним з основних пріоритетних принципів і цілей даного міжнародного документу є збереження та розвиток мовного європейського розмаїття [2].

Однак, в державі мовне питання стає засобом конфронтації та розколу суспільства. Цей аспект насамперед необхідно враховувати в сьогоденному державному управлінні гуманітарною сферою в Україні, коли збільшуються спроби обмежити роль української мови як дієвої складової консолідації нації. Тому розв'язання фундаментальних мовних проблем вимагає формування відповідної політики, яка заснована на засадах української національної державності. На нашу думку, саме за-

значені пріоритети мають стати базовими для подальшого гуманітарного розвитку держави та включені до ОПГР.

Також вважаємо за необхідне включення до ОПГР України збереження та охорону культурної спадщини, запропонованого в проекті Концепції від 2012 року (табл. 1.). Важливим завданням в державному управлінні гуманітарною сферою є збереження та охорона культурної спадщини українського народу тому, що загальна історія нації втілена в культурі. Слугуючи ціннісним орієнтиром в соціумі культура є підґрунтям для розвитку загальноукраїнської культурної ідентичності. Збереження та охорона культурної спадщини – один з необхідних умов суспільної стабільності країни, забезпечення її національної безпеки, цілісності та різноманітності її культурного простору. Збереження та охорона культурної спадщини передбачає вільний доступ широких верств суспільства до культурних надбань. Тому недоцільне виокремлення даного пріоритету, як було запропоновано в проекті Концепції 2012 року (табл. 1.). Необхідно включити його до основних напрямів державної політики в цій сфері, а саме:

- дослідження вітчизняного культурної спадщини;
- розробку орієнтирів культурної політики щодо формування загальноукраїнської громадянської ідентичності;
- поширення знань про історію та культуру України;
- виховання підрастаючого покоління в дусі правової свідомості, громадянськості, патріотизму і вільної творчої самореалізації особистості;
- забезпечення широкого доступу всіх соціальних верств населення до цінностей вітчизняної культури.

У проекті Концепції гуманітарного розвитку України 2012 року, на відміну від – 2008 та 2009 років, до основного пріоритету відноситься підтримка розвитку і взаємозбагачення культур етносів, що проживають в Україні (табл. 1.). Соціально-політичні трансформації пострадянського періоду історії України призвели до загострення ряду проблем, зокрема до взаємодії національних культур як факторів вдосконалення міжнаціональних відносин у державі. Взаємодія культур етносів в Україні – об'єктивний процес, який має глибоке історичне коріння. Результатом такої взаємодії є формування загальнонаціональних культурних цінностей багатонаціонального народу держави. Саме культура етносів України є фундаментом загальнонаціональної культури, що є непорушним гарантом формування моральних основ держави та громадянського суспільства. В умовах формування громадянського суспільства особливо важливого значення набувають зусилля, спрямовані на розвиток і взаємозбагачення культур етносів, що проживають в Україні. Чим розвиненіша національна культура, тим більше вона здатна до включення в сферу духовного спілкування цінності культури різних націй і тим більші можливості вона представляє для духовного збагачення особистості. Таким чином, підтримка розвитку і взаємозбагачення культур етносів, що проживають в Україні, є базовим пріоритетом гуманітарного розвитку.

Як зазначено в проекті Концепції гуманітарного розвитку від 2012 року, на відміну від – 2008 та 2009 років, підтримка новітніх форм мистецької, інтелектуальної та наукової творчості, як своєчасна реакція на вимоги і виклики сьогодення, є запорукою культурного прогресу. Сучасна мистецька, інтелектуальна та наукова творчість має стати базовою системою цінностей кожної людини, що відкоригує духовні дефекти суспільства [5]. Тому даний пріоритет слід включити до ОПГР.

У проекті Концепції гуманітарного розвитку 2012 року, на відміну від – 2008 та 2009 років (табл. 1), відсутній основний пріоритет забезпечення діалогу держави та громадянського суспільства. У сучасній демократич-

ній державі створення умов для розвитку громадянського суспільства є ключовим і обов'язковим фактором, що забезпечує необхідну платформу для формування активної позиції демократичних інститутів і налагодження відносин між державою та інститутами громадянського суспільства на принципах партнерства, взаєморозуміння і взаємної відповідальності. Лише в такому рівноправному діалозі можна домогтися максимального врахування інтересів та потреб громадян у гуманітарній сфері та ефективної реалізації прийнятих в умовах консенсусу рішень, що передбачає рівну відповідальність учасників за втілення у життя намічених кроків [5]. Отже необхідно включити даний пріоритет до ОПГР.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Таким чином, на нашу думку, до ОПГР України є:

1. Формування нової якості життя Українського народу.
2. Пріоритет прав людини та громадянських свобод як критерій оцінки ефективності діяльності держави та рівня розвитку суспільних відносин у країні.
3. Рівність прав і свобод людини незалежно від національності, мови, ставлення до релігії, приналежності до соціальних груп і громадських об'єднань.
4. Збереження традиційної для України багатомовності, розвиток усіх мовних груп відповідно до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.
5. Забезпечення повноцінного розвитку і функціонування української мови як державної, згідно з Конституцією України.
6. Збереження та охорона культурної спадщини.
7. Підтримка розвитку і взаємозбагачення культур етносів, що проживають в Україні.
8. Підтримка сучасних форм мистецької та інтелектуальної творчості.
9. Забезпечення діалогу держави і громадянського суспільства.

Перспективою подальшого дослідження є окреслення пріоритетів гуманітарного розвитку в міжнародному законодавстві.

Список використаних джерел

1. Бульба В. Г. Громадські гуманітарні ради як інструмент вдосконалення державної гуманітарної політики [Електронний ресурс] / В. Г. Бульба, А. В. Меляков // Державне управління удосконалення та розвитку : Електронне наукове фахове видання Академії муніципального управління – 2011. – №3. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=262>
2. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [Міжнародний документ від 5 листоп. 1992 р.] [Електронний ресурс].

– Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014?nreg=994_014&find=1&text=%E7%E1%E5%F0&x=0&y=0

3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4. Концепція гуманітарного розвитку України [Електронний ресурс] / Проект від 14 березня 2008 р.; Нац. ін.-т стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/table/koncept.htm>

5. Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року [Електронний ресурс] / Проект від 16 серп. 2012 р. – Режим доступу : http://osvitportal.loda.gov.ua/old/portal/Library/ogliad%20presy/Konceptia_2.doc

6. Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року. Проект [Електронний ресурс] // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3. – С. 11–30. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/files/gumanitar-2020.pdf>

7. Меляков А. В. Концептуальні підвалини гуманітарної політики України: до історії формування [Електронний ресурс] / А. В. Меляков // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 280–289. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2013_2_40

8. Петровський П. М. Правові засади здійснення державної гуманітарної політики [Електронний ресурс] / П. М. Петровський // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. праць / редкол. Корженко В. В. (голов. ред.) та ін.]. – Х. : ХарPI НАДУ "Марістр". – 2008. – № 2 (34). – С. 161–169. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILEA&S21STR=apdy_2008_2_22

9. Петровський П. М. Гуманітарний ресурс демократизації державного управління України: теоретико-методологічний аспект : [монографія] / П. М. Петровський – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 264с. – С. 90.

10. Про Громадську гуманітарну раду [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 469/2010. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/469/2010?nreg=469%2F2010&find=1&text=%EA%E5%ED%F6%E5&x=0&y=0>

11. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Електронний ресурс] : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2017-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14?nreg=2017-14&find=1&text=%FF%EA%B3%F1%F2%FC&x=0&y=0#w11>

12. Про Комісію з розроблення Концепції розвитку гуманітарної сфери України [Електронний ресурс] : Розпорядження Президента України від 21 січ. 2000 р. № 19/2000-рп. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/19/2000-%D1%80%D0%BF>

13. Про підготовку та проведення Всеукраїнського форуму інтелегенції [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 11 січ. 2008 р. № 12/2008. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/12/2008>

14. Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції розвитку гуманітарної сфери [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 бер. 2002 р. № 95-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/95-2002-%D1%80>

15. Рубан Ю. Концептуальні засади гуманітарного розвитку України: стратегічні пріоритети державної політики / Ю. Рубан // Стратегічні пріоритети. – № 3 (12). – 2009. – С. 5–10. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/StPrior_12/2.pdf

16. Степанко О. В. Нормативно-правове забезпечення функціонування та розвитку гуманітарної сфери України [Електронний ресурс] / О. В. Степанко. // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_55

Надійшла до редколегії 20.04.16

Г.А. Мединская, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ГУМАНИТАРНОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрено процес создания проектов Концепций гуманитарного развития Украины. Проведен анализ основных приоритетов гуманитарного развития, которые были предложены в данных проектах.

Ключевые слова: гуманитарная сфера, гуманитарное развитие, приоритеты гуманитарного развития, государственное управление гуманитарным развитием.

G.A. Medinska, PhD student

National Academy of Public Administration, under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

THE MAIN PRIORITIES OF HUMANITARIAN DEVELOPMENT IN UKRAINE

In the article the process of creating of projects of Concepts of humanitarian development of Ukraine is discussed. The analysis of the main priorities of human development that have been proposed in these projects is carried out.

Keywords: humanitarian sphere, human development, human development priorities, public governance of humanitarian development.

УДК 35.07(477)

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

АКТУАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ЯКІСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено поняття якісної державної служби, виявлено когнітивний зв'язок між якістю державної служби та ефективністю державного управління. Здійснено комплексний аналіз основних теоретичних засад для реформування вітчизняної публічної служби, а саме – наукових підходів нового державного менеджменту, електронного урядування та "хорошого" управління. Визначено актуальні показники якісної державної служби: 1) дерегуляція (розширення повноважень державних агентств); 2) горизонтальна комунікація між структурними ланками системи державного управління; 3) сприйняття громадянина замовником державних послуг (клієнтом), який має отримувати належну якість останніх, а також мати вибір серед постачальників послуг; 4) звітність державних службовців перед громадянським суспільством (відкритість та доступність інформації); 5) постійне підвищення рівня кваліфікації державного службовця; 6) розмежування процедур керування та виконання державних послуг; 7) вироблення гнучкої стратегії кожним державним агентством в залежності від наявної мети та поставлених завдань; 8) орієнтація на результат (ефективність державної служби); 9) належні засади (технічні, фінансові, психологічні умови) професійної діяльності державного службовця; 10) деполітизація державної служби; 11) співпраця державних агентств з недержавними організаціями (приватними підприємствами, волонтерськими структурами); 12) нормативно-правові засади для ротації державних службовців, конкурсного добору на посади, належної оплати праці та фінансового стимулювання за ініціативи та новаторські підходи у вирішенні державно-управлінських проблем. Також у статті досліджено практичну діяльність по удосконаленню нормативно-правової бази в Україні, що дозволить втілити виділені показники якісної державної служби та запровадити механізми моніторингу продуктивності державного управління.

Ключові слова: державна служба, якість державної служби, державне управління, ефективність державного управління, вимірювання ефективності державного управління, державний службовець, Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, децентралізація, деволюція, дерегуляція, громадянин, консюмеризм, надання державних послуг, деполітизація, професійна кваліфікація держслужбовця.

У певному сенсі адміністративна реформа – це міф. Адміністрація знаходиться в стані постійної реформи, що є ознакою її здоров'я.
Ролан Драго

Постановка проблеми. Сучасний стан державної служби в Україні демонструє нагальну потребу імплементації дієвих реформ по удосконаленню даного інституту з метою поліпшення системи державного управління, комунікації між органами державної влади та громадянським суспільством, приведення її у відповідність до європейських стандартів та норм, а також створення умов для її оперативного реагування на складні, часто мінливі чинники глобалізованого, інформатизованого та комп'ютеризованого світового простору, що впливають на функціонування демократичних управлінських інститутів. Сьогодні державна служба – це інститут, покликаний ефективно, оперативно та економно в сенсі ресурсних витрат вирішувати актуальні проблеми громадян та держави. Державна служба XXI століття зокрема, та державне управління загалом – не можуть лишатися осторонь інноваційних теоретичних розробок. Класична бюрократична модель сьогодні повномірно вичерпала увесь свій потенціал і не відповідає завданням державного управління у демократичній державі ані своєю ієрархічною моделлю вертикального керування, ані застарілим інструментарієм та принципами (великий штат співробітників, орієнтація на бюджет, а не на результат, ігнорування громадянатош).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти підвищення якості державної служби, а відтак, і ефективності публічного сектору досліджуються у наукових розробках таких вітчизняних вчених як В. Авер'янов, В. Бакуменко, К. Ващенко, О. Вольська, Н. Гончарук, Д. Горелов, Ю. Ковбасюк, А. Ліпенцев, Н. Нижник, О. Оболенський, Т. Пахомова, Л. Приходченко, Л. Прокопенко, О. Ткачова, Ю. Шаров тощо, серед зарубіжних робіт, присвячених досліджуваній темі, преважують теоретичні праці М. Болріджа, К. Вайса, Е. Ведунга, Т. Геблера, П. Друкера, М. Нілі, Д. Нортон, Дж. Н'юман, Д. Озборната ін.

Метою статті є визначення актуальних показників якісної державної служби. Відповідно до означеної мети необхідно вирішити комплекс дослідницьких завдань, а саме: визначити поняття якості державної служби; ви-

явити когнітивну пов'язаність якості державної служби та ефективності державного управління; проаналізувати базові показники якісної державної служби а також способи їх імплементації у вітчизняну практику публічного сектору; дослідити нормативно-правові засади для проведення ефективного реформування державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Реформування державної служби в Україні має відбуватися з урахуванням прикладного досвіду інших демократичних держав, а також на основі теоретико-методологічного підґрунтя, починаючи від ідей засновників нового державного менеджменту, крізь імперативи прибічників електронного урядування до сучасних наукових патернів, вироблених представниками напруженого "good governance". Безсумнівно, аплікативність тих чи інших принципів та моделей має відбуватися на основі виваженого аналізу, який враховуватиме специфіку вітчизняних соціально-політичних реалій, особливості історичної генези української державної служби, сучасні геополітичні акценти та преференції.

Ще на початку 90-х років XX століття видатний політолог К. Худ, один з батьків-засновників нового державного менеджменту (НДМ) виступив з конструктивною критикою традиційного публічного адміністрування, звинувативши його у зловживанні правилами, фокусуванні на адміністративних вказівках, провідній ролі бюрократії у виробленні політики та її запровадженні, політико-адміністративній невідомості серед публічних організацій, гегемонії публічних установ у виконанні і донесенні державно-управлінських послуг, збільшенні бюджетних витрат тощо [14, р. 418].

Натомість дослідник запропонував власну модель державного управління, яка повинна базуватися на декількох ключових положеннях: 1) практичний професійний менеджмент публічних організацій, що означає високий ступінь автономності менеджерів в управлінні власною організацією; 2) чіткі стандарти і міри продуктивності, тобто чітко визначені цілі та завдання, що має сприяти більшій ефективності та забезпеченню підзвіт-

ності; 3) більший акцент на вихідних показниках управління, тобто ресурси направлені у сфери відповідно до вимірювань продуктивності через необхідність підкреслити результати, а не процедури; 4) перехід до подрібнення одиниць в державному секторі, тобто, розбиваючи великі департаменти на менші одиниці (окремо фінансовані і взаємодіючі на відстані "витягнутої руки") навколо певних продуктів; 5) перехід до більшої конкуренції в державному секторі, тобто запровадження довгострокових контрактів і процедури тендерів, адже суперництво завжди є ключем до зниження витрат і поліпшенню умов; 6) акцент на стилі приватного сектора у практиці управління, тобто відхід від бюрократії, що має гарантувати більшу гнучкість у питаннях найму та винагород; 7) акцент на дисципліні та ощадливості у питаннях використанні ресурсів в державному секторі, що означає скорочення прямих витрат та підвищення дисципліни працівників[11].

Ідеї К. Худа були жваво підхоплені багатьма іншими вченими, зокрема, Т. Геблером, П. Данлеві, М. Консайдином, Д. Озборном, П. Пластріком і т.д. Деякі положення НДМ були уточнені, окремі – спрощені, але загалом, суть підходу полягала у маркетингації державного управління та перенесенні більшості ефективних процедур змагальної ринкової економіки у площину політичного адміністрування. Виразною перевагою теоретичного підходу стало його фактично одночасне імпортування у практичну площину (приклад США, Великобританії, Нової Зеландії тощо). Зрозуміло, що як і будь-який науковий підхід, що ґрунтується на конкретній методології, НДМ у захопленні ринковими механізмами отримав і переваги і недоліки. Однак, значна кількість принципів нового державного менеджменту і сьогодні активно застосовується у процесі удосконалення державно-управлінської системи та публічної служби по всьому світу.

Початок ХХІ століття було ознаменовано появою ще однієї новаторської концепції – електронного урядування. Електронний уряд – система електронного документообігу державного управління, заснована на автоматизації всієї сукупності управлінських процесів в масштабах країни і слугує меті істотного підвищення ефективності державного управління та зниження витрат соціальних комунікацій для кожного члена суспільства. Створення електронного уряду передбачає побудову загальнодержавної розподіленої системи громадського управління, що реалізує вирішення повного спектру завдань, пов'язаних з управлінням документами і процесами їх обробки. Ш. Беккер, А. Говард, Р. Дешазо, Д. Кастро, К. Кейлор, Дж. Ліман, Дж. Палвія, С. Чігер і ще багато інших зарубіжних дослідників аналізували різні аспекти електронного урядування: від сутнісних засад до сучасних терористичних викликів. М. Демкова, С. Дзюба, І. Жилияєв, І. Клименко, І. Лопушинський, М. Фігель тощо – вітчизняні науковці, що досліджували особливості запровадження відповідної системи інформаційного обігу в українських реаліях.

Цілком зрозуміло, що сучасна держава не може бути осторонь всесвітньої інформатизації має використовувати переваги даної моделі задля спрощення комунікації між державною службою та громадянами, в першу чергу. За даними Factum Group Ukraine 2015 року загальна інтернет-аудиторія на всій території України, без урахування Криму зросла до 59% і складає 21,8 млн користувачів. Відзначається, що найбільш активно зростає аудиторія старшого віку. Кожен 10-й українець у віці 65 років вже користується інтернетом. Також повідомляють, що кожен другий мешканець села виходить в Інтернет. У 2014 році кількість інтернет-користувачів в

Україні складала 18,8 млн [5]. Позитивна динаміка збільшення населення, що користується інтернет-ресурсами, створює об'єктивні умови для активізації процедур електронного урядування в Україні. Однак, все одно, 59 % користувачів у порівнянні з ЄС, де середній відсоток активних користувачів становить більше 80% (перевага північних країн над південними) потребує популяризації інтернет-інструментів, запровадження навчальних програм для літніх людей, суспільно доступної артикуляції переваг інтернет-комунікації.

Good governance (ефективне управління або хороше управління) – це нова концепція державного управління, яка не має чіткого україномовного еквівалента. Уперше теорія була запропонована в 1997 році в документах Програми розвитку ООН. У цих документах ефективне державне управління розглядається як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади в цілях керівництва справами країни на всіх рівнях. Передбачається, що управління будується на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму, інклюзивності та транспарентності, партисипатизмі, незалежності ЗМІ, має демократичний характер.

Одночасно ефективність управління розуміється як досягнення цілей у встановлені терміни і з мінімальними витратами суспільних ресурсів. Good governance позначає ступінь відповідності діяльності державних службовців ключовим цінностям державного управління. Поняття "ключових цінностей" набуває різного значення в залежності від того, який підхід до державного управління (правовий, політичний або менеджеристський тощо) використовується для оцінки діяльності державних службовців. Дана теорія є надзвичайно актуалізованою в масштабах ЄС. І Україні необхідно переймати більшість принципів як даного підходу, так і вище проаналізованих, які пройшли позитивну верифікацію на практиці.

Надзвичайно слушними в даному контексті виступають слова голови КНР Сі Цзіньпіна, який у роботі "Державне управління" зазначає: "Необхідно сформулювати правильне розуміння справжніх адміністративних успіхів, закласти міцну основу і здійснювати справи, сприятливі з точки зору довгострокової перспективи... Треба сповідувати прагматичний підхід, робити акцент на реальних досягненнях, сміливо брати на себе відповідальність і у повному сенсі цього слова нести відповідальність перед історією та народом" [8, с. 543].

Китайський мислитель не єдиний серед науковців, хто звертає увагу на любов до популізму серед політиків різних країн, їхнє бажання подати себе у вигідному світлі, для чого вони вдаються до "корисних" рішень короткотривалої дії, які допоможуть їм бути знов переобраними. Американський конгресмен Ч. Роуз вдало визначив дану проблему: "Конгрес як представницький орган не діє, а реагує. Члени Конгресу відповідають на бажання та прихили 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" [15, р. 105].

Аналогічну думку знаходимо у роботі Д. Озборна та Т. Геблера "Переосмислюючи управління. Як дух підприємництва трансформує публічний сектор" (1992). Вчені 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 [13].

Проте, справжній політик має вибудовувати свою діяльність на основі філософсько-світоглядних засад,

чітко усвідомлюючи, що на певний час в його руках опинилися важелі управління людськими долями, майбутнім країни, прийдешніми звершеннями, саме тому він має бути і аналітиком, і прагматиком, і прогностиком в одній особі, та завжди пам'ятати про моральну відповідальність за власні думки, слова, рішення та дії.

Повертаючись до основних завдань нашої статті наведемо авторське визначення поняття якості державної служби. Загалом, систематизуючи різні дефініції поняття "якість", можемо визначити останнє як комплекс ознак феномену, що відповідає наявним до нього вимогам. Енциклопедія державного управління пропонує наступне визначення якості управління: це оцінка процесу управління, що визначається ступенем досягнення мети та раціональністю організації процесу її досягнення [4, с. 730].

Відтак, під *якістю державної служби ми розуміємо – спроможність ефективно та оперативно досягати поставлені цілі і отримувати передбачені результати з надання публічних послуг за мінімальних ресурсних витрат та максимальної продуктивності за рахунок належної нормативно-правової бази, оптимізації державно-суспільної комунікації, високого рівня професійної підготовки державних службовців та умов їхньої праці (технологічне забезпечення, фінансова підтримка, корпоративний дух тощо)*. Якість державної служби (результативність діяльності окремого держслужбовця та публічного агентства загалом) виступає гарантом високої ефективності державного управління як такого. До речі, проблема вимірювання останньої є надзвичайно актуалізованою як у колі теоретиків, так і в ареалі практиків.

Так, приміром, Р. Ендрюс у статті "Новий державний менеджмент та пошуки ефективності" пише: "Питання ефективності публічного сектору одне з ключових у політичному порядку денному по всьому світу. З часом уряди стануть об'єктами наполегливих вимог гарантувати, що ресурси використовуються оптимальним шляхом, щоб забезпечити публічні послуги високої якості у відповідності до пріоритетів громадян. Формат політичних утручань, що будуть успішно збільшувати цінність грошей, стане надзвичайно важливим" [10, р. 293].

Вітчизняний дослідник В. Бакуменко визначає ефективність державного управління як один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення [3].

О. Ткачова пропонує власну дефініцію: "Ефективність державного управління – це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах" [9, с. 36].

Л. Приходченко зазначає, що "... ефективність державного управління зумовлює політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів та цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати державного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності" [6, с. 1].

Однак, на сучасному етапі переважна більшість держав-членів Всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) активно покладається на комплексну систему критеріїв для оцінки діяльності органів влади, підґрунтя якої на державному рівні складають обов'язкові програми забезпечення їх підтримки (TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System, Functional Review, Balanced

Scorecard тощо). Не меншою значущістю наділений універсальний стандарт управління якістю ISO 9001:2001, розроблений Міжнародною організацією зі стандартизації (створена 1946 року, налічує близько 120 країн-членів) та адаптований в Україні відповідно до Наказу Держстандарту України від 27 червня 2001 року.

М. Сагайдак у статті "Стандарт ISO 9001:2001 як механізм забезпечення якості надання управлінських послуг" детально досліджує ґенезу запровадження критеріїв даного стандарту і зазначає, що "Органи місцевого самоврядування першими з органів влади в Україні почали запроваджувати систему ISO, зокрема сертифіковані системи управління якістю запроваджені в містах м. Бердянська (Запорізька область, 2003 р.), Комсомольська (Полтавська область, 2004 р.)..." [7, с. 3].

Дослідник відмічає, що серед органів державної влади першу сертифіковану систему управління якістю було запроваджено центральним апаратом Голодержслужби України, а у 2006 році закінчено її розповсюдження по територіальних органах установи [7, с. 3].

Розглянуті вище системи критеріїв державного управління та державної служби свідчать про необхідність перманентного зовнішнього контролю з метою підвищення якості останніх. Відповідний контроль може виражатися у різних формах, зокрема, як регулярна атестація держслужбовців, огляд їхньої функціональної відповідності напряму діяльності державної установи, в якій вони працюють, вимірювання ефективності роботи управлінців тощо.

Досліджуючи шляхи підвищення якості державної служби в США, авторський колектив у складі Д. Кетла, П. Інграм, Р. Сандерса та К. Хорнера створили книгу "Реформа державної служби: створення уряду, що працює" (1996). Вчені стверджують, що система цивільної служби, розроблена раніше для формування єдиного процесу найму високопрофесійних працівників, більше не є однією, адже не допомагає уряду знайти і утримати працівників, необхідних для дієвого управління. Попередня система цивільної служби була розроблена для уряду, в якому федеральні органи надавали більшість державних послуг. Але протягом останнього десятиліття приватизація і деволюція збільшили цільність і важливість партнерства уряду з приватними компаніями, некомерційними організаціями, державними та місцевими органами влади. Урядові працівники приділяють більшу частину свого часу на управління цими партнерськими зносинами, а не наданням послуг, і ця тенденція, на думку авторів, буде тільки прискорюватися в майбутньому. Вчені стверджують, що нинішня система погано впливає на державних працівників, адже вони першорядно переймаються ефективним управлінням цим партнерством, а в результаті занадто часто виникає прірва між обіцянками і продуктивністю [12].

На нашу думку, сучасна державна служба може вважатися якісною лише за відповідності декільком базовим показникам, а саме наявності: 1) дерегуляції (розширення повноважень державних агентств); 2) горизонтальної комунікації між структурними ланками системи державного управління; 3) сприйняття громадянина замовником державних послуг (клієнтом), який має отримувати належну якість останніх, а також мати вибір серед постачальників послуг; 4) звітності державних службовців перед громадянським суспільством (відкритість та доступність інформації); 5) перманентного підвищення рівня кваліфікації державного службовця; 6) розмежування процедур керування та виконання державних послуг; 7) вироблення гнучкої стратегії кожним державним агентством в залежності від наявної мети та поставлених завдань; 8) орієнтації на результат

(ефективність державної служби); 9) належних засад (технічні, фінансові, психологічні умови) професійної діяльності державного службовця; 10) деполітизації державної служби; 11) співпраці державних агентств з неpubлічними організаціями (приватними підприємствами, волонтерськими структурами); 12) нормативно-правових засад для ротації державних службовців, курсного добору на посади, належної оплати праці та фінансового стимулювання за ініціативи та новаторські підходи у вирішенні державно-управлінських проблем.

Сьогодні за потужної політичної та економічної міжнародної підтримки (ЄС, США, МВФ) Україна не повинна втратити шанс перезавантаження державно-управлінської системи загалом "тут і тепер", адже в силу багатьох чинників та умов різного порядку вітчизняній політичній владі навіть за тісної співпраці з громадянським суспільством не впоратися з модернізацією самотужки. І вже зараз ми бачимо деталізовану роботу по реформуванню усієї державно-управлінської системи, що проводиться Національною радою реформ – спеціальним консультативно-дорадчим органом при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації. Національна рада реформ була створена 13 серпня 2014 року Указом Президента "Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ". Передбачено, що реформи в Україні торкнуться усіх важливих царин суспільного життя: медицини, АПК, природокористування, транспортного інфраструктури, енергетичного сектору, ЖКГ, юстиції та прав людини, охорони правопорядку та безпеки, місцевого самоврядування та державного управління тощо.

У контексті нашої статті, а саме аспекті імплементації виділених нами показників якісної державної служби, досить актуальною є Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, схвалено розпорядженням КМУ 18 березня 2015 року. Даний документ містить визначення мети, проблем, основних напрямів реалізації, очікуваних результатів, а також нормативно-правові та фінансові інструменти реалізації.

Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності. Вона передбачає забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад, а також забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також підвищення рівня суспільної підтримки реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, довіри громадян до професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [2].

Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні наголошує на необхідності оперативного реагування на ускладнення, що можуть виникати, шляхом проведення моніторингу результативності та ефективності реформування державної служби та служби в органах місцевого

самоврядування. Трансформація кадрових служб у служби управління персоналом шляхом оволодіння працівниками служб персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування сучасними технологіями та практичними інструментами управління людськими ресурсами – одне із головних завдань Стратегії [2].

Окрім цього передбачається створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з функціями та повноваженнями державних органів та органів місцевого самоврядування, а також підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління; запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри; кардинальне оновлення змісту діяльності кадрових служб державних органів та органів місцевого самоврядування, посилення їх ролі в управлінні персоналом відповідного органу [2].

Реалізація Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні передбачило розробку нових редакцій Закону України "Про державну службу" № 2490 та Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" № 2489, а також низки нормативно-правових актів, спрямованих на впровадження цих законів. Обидва законопроекти пройшли перше читання, їх окремі положення активно дискутувалися і критикувалися. Після доопрацювання Закон України "Про державну службу" № 2490 був прийнятий у другому читанні 10.12.15, його останній стан – закон підписано Президентом 31.12.2015, а Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" № 2489 очікує другого читання. Прийняття обох документів стане запорукою прискорення процесів оновлення державно-управлінської структури.

Фундамент для якісної державної служби закладено вже у визначенні принципів останньої Законом України "Про державну службу" № 2490. Зокрема, принцип доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця [1].

Окремі обов'язки чиновника також напряму пов'язані з якісним аспектом державної служби: дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [1].

Стаття 18 Закону передбачає створення структурного підрозділу або введення посади спеціаліста з питань персоналу. Стаття 44 визначає необхідність щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення по-

треби у професійному навчанні. Отримання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та переважного просування по державній службі. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби. Стаття 45 передбачає умови щорічного публічного звіту керівника органу виконавчої влади про підсумки діяльності відповідного державного органу, який має відбуватися за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації [1].

Висновки. Реформи державної служби в Україні є не лише актуальною потребою історичного моменту, а й реальними діючими інструментами по удосконаленню управлінської системи та приведення її до загальноприйнятих стандартів ЄС. Якість державної служби – синонім ефективності державного управління, прогресивний розвиток демократичної держави та громадянського суспільства неможливі без гарантування першої, та – збільшення другої. У контексті вітчизняних реформ важливу роль відіграють теоретичні напрацювання та практичні моделі, що пройшли позитивну ідентифікацію через вдалу імплементацію. Реформи державної служби мають спиратися на раціональну та гнучку стратегію з акцентуацією на деволюції, децентралізації, консюмеризмі, підзвітності спільноті, забезпеченні сучасними інформаційно-технологічними інструментами та актуальною нормативно-правовою базою. По суті, ці вимоги ми деталізували у визначенні актуальних показників якості державної служби. Окремими стимулами для підвищення якості державної служби мають бути системи оцінки ефективності діяльності управлінців, їхньої функціональної відповідності означеним повноваженням, компетентності у проблемах, що вирішує конкретне державне агентство. І найголовніше – це синхронізація

нормативів як регуляторів з реальною практикою державної служби без часових зволікань.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про державну службу" № 2490. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
2. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>
3. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблематика, методологія, практики: монографія / В. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. – 748 с.
5. Кількість регулярних інтернет-користувачів в Україні зросла до 21,8 млн. – <http://gazeta.ua/articles/life/kilkist-regulyarnih-internetkoristuvachiv-v-ukrayini-zroslo-do-218-mln/633061>
6. Приходченко Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. – <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>
7. Сагайдак М. Стандарт ISO 9001:2001 як механізм забезпечення якості надання управлінських послуг. – http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Sagaydak.pdf
8. Си Цзиньпин О государственном управлении. – Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 2014. – 613 с.
9. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. – <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-2-6.pdf>
10. Andrews R. NPM and Search for Efficiency// The Ashgate Research Companion to New Public Management. – Burlington: Ashgate Publishing Company, 2013. – P. 281-294.
11. Hood Ch. "A Public Management for All Seasons?", Public Administration, Volume 69, No. 1, 1991.
12. Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington: Brookings Institution Press, 1996. – 110 p.
13. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993. – 405 p.
14. Osborne St. Public Governance and Public Services: A 'Brave New World' or New Wine in Old Bottles?// The Ashgate Research Companion to New Public Management. – Burlington: Ashgate Publishing Company, 2013. – P. 417 – 430.
15. Rose Ch. Building a Future Network in Congress. – http://altfutures.org/pubs/govt/Anticipatory_Democracy_Revisited.pdf

Надійшла до редколегії 04.04.16

Д. В. Нелипа, д-р полит. наук, доц.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

АКТУАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В статье исследовано понятие качественной государственной службы, обнаружена когнитивная связь между качеством государственной службы и эффективностью государственного управления. Осуществлен комплексный анализ основных теоретических основ для реформирования отечественной публичной службы, а именно – научных подходов нового государственного менеджмента, электронного управления и "хорошего" управления. Определены актуальные показатели качественной государственной службы: 1) дерегуляция (расширение полномочий государственных агентств); 2) горизонтальная коммуникация между структурными звеньями системы государственного управления; 3) восприятие гражданина заказчиком государственных услуг (клиентом), который должен получать надлежащее качество последних, а также иметь выбор среди поставщиков услуг; 4) отчетность государственных служащих перед гражданским обществом (открытость и доступность информации); 5) перманентное повышение уровня квалификации государственного служащего; 6) разграничение процедур управления и выполнения государственных услуг; 7) выработка гибкой стратегии каждым государственным агентством в зависимости от имеющейся цели и поставленных задач; 8) ориентация на результат (эффективность государственной службы); 9) надлежащие основы (технические, финансовые, психологические условия) профессиональной деятельности государственного служащего; 10) деполитизация государственной службы; 11) сотрудничество государственных агентств с непубличными организациями (частными предприятиями, волонтерскими структурами); 12) нормативно-правовые основы для ротации государственных служащих, конкурсного отбора на должности, надлежащей оплаты труда и финансового стимулирования за инициативу и новаторские подходы в решении государственно-управленческих проблем. Также в статье исследована практическая деятельность по совершенствованию нормативно-правовой базы в Украине, что позволит воплотить выделенные показатели качественной государственной службы и ввести механизмы мониторинга производительности государственного управления.

Ключевые слова: государственная служба, качество государственной службы, государственное управление, эффективность государственного управления, измерение эффективности государственного управления, государственный служащий, стратегия реформирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления в Украине, децентрализация, деволюция, дерегуляция, гражданин, консюмеризм, предоставление государственных услуг, деполитизация, профессиональная квалификация госслужащего.

D. V. Nelipa, doctor of political science, associate Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

KEY INDICATORS OF QUALITY PUBLIC SERVICE

The article contains the analysis of the quality public service concept, reveals a cognitive link between public service quality and efficiency of public administration. The complex analysis of the basic theoretical principles for reforming the national public service, namely new public management, e-governance and good governance is completed. The urgent public service quality indicators are: 1) deregulation (extension of the power of state agencies); 2) horizontal communication links between structural systems of the government; 3) perception of a citizen as a customer of public services (client) who should receive the proper quality of the public services, and have a choice of service providers; 4) public officials accountability to civil society (openness and accessibility of information); 5) a permanent development of civil servant skill level; 6) delineation of management procedures and delivery of public services; 7) developing of a flexible strategy by each government agency according to existing goals

and tasks; 8) focusing on the result (effectiveness of public service); 9) appropriate principles (technical, financial, psychological conditions) of public servant professional activities; 10) de-politicization of the civil service; 11) cooperation of government agencies with non-public organizations (private enterprises, voluntary organizations); 12) legal framework for the rotation of civil servants and competitive selection on positions, proper remuneration and financial incentives for initiatives and innovative approaches to solving public-management problems. Also author of the article researches the practice of improving the regulatory framework in Ukraine, which will translate selected indicators of quality public service and establish mechanisms for monitoring the performance of public administration.

Keywords: public service, the quality of public service, public administration, public administration efficiency, public administration effectiveness measurement, civil servant, strategy of civil service reform and service in local government in Ukraine, decentralization, devolution, deregulation, citizen, consumerism, public services, de-politicization, professional qualification of civil servant.

УДК 351.71(477)

В. С. Поліщук, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК БАЗОВИЙ ПРИНЦИП НОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

У статті досліджено одну з ключових характеристик нового державного менеджменту – публічно-приватне партнерство, його зміст та причини виникнення; проаналізовано історіографію питання, а також відмінність підходів до поняття но-категоріального апарату у вітчизняній та зарубіжній традиціях. У ході компаративного аналізу досвіду співробітництва держави та бізнесу різних країн виявлено переваги даної співпраці для обох акторів. Автор деталізує особливості моделей публічно-приватного партнерства у Австралії, Великобританії, США, Франції, Японії, а також наводить класифікацію систем ППП на основі такого показника, як механізм приватної ініціативи.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, приватна фінансова ініціатива, новий державний менеджмент, концесія, контракт партнерства, публічний сектор, приватний сектор, інфраструктура.

Публічно-приватне партнерство стало однією з визначальних рис нового державного менеджменту як концептуального підходу до розв'язання проблем державно-управлінської царини та практичної адміністративної діяльності у багатьох розвинених країнах. Найбільший виразні імпульси публічно-приватного партнерства відмічаються у 1990-ті та 2000-ні роки, що по суті співпадає з періодом активної екстраполяції ідей нового державного менеджменту у прикладній царині (Австралія, Великобританія, Канада, Китай, Нова Зеландія, США, Японія тощо).

Глибинний аналіз суті та процесів публічно-приватного партнерства (ППП) знаходимо у наукових роботах зарубіжних вчених таких, як Дж. Фостер, К. Мандрі-Перро, Д. Дельмон, В. Еггерс, М. Джеррад, А. По-знер, К. Харріс та ін.

Різні аспекти приватно-публічного партнерства ґрунтовно вивчаються і вітчизняними науковцями. Зокрема, вагомим внеском у розробку даного питання можна вважати наукові розвідки К. Павлюка, С. Павлюка, О. Полякової, О. Маслюківської, І. Запатріної, О. Пиль-тій, Г. Знаменського, А. Гальчинського тощо.

Загальний підхід до визначення публічно-приватного партнерства пропонує наступну дефініцію: це організації та інститути, які у своїй діяльності, структурі та культурі поєднують елементи публічного та приватного секторів. По суті, публічно-приватне партнерство з'явилося в результаті прищеплення публічній сфері маркетингових принципів та підприємницьких методів надання послуг. Якщо звертатися до визначень окремих науковців, помітна акцентуація на різних аспектах (інституційному характері, функціональних особливостях, методології співпраці і т. д.).

Г. Ван Хем та Дж. Копенджен визначають публічно-приватне партнерство як тривалу кооперацію між публічними та приватними акторами, в рамках якої вони спільно виробляють продукцію та послуги, поділяючи пов'язані з ними ризики та витрати [14].

В. Варнавський визначає партнерство держави і приватного сектору як інституційний та організаційний альянс між суспільною владою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів в широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих

галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [2].

С. Грищенко пропонує трактувати ППП як таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [3].

О. Полякова характеризує державно-приватне партнерство як суспільний інститут, що включає в себе сукупність формальних та неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поведінки [7].

Б. Винницький стверджує, що державно-приватне партнерство – це система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, в якій приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, ніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, ніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [4].

К. Павлюк та С. Павлюк розуміють державно-приватне партнерство як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [6].

Н. Мушинська, узагальнюючи висновки інших науковців, визначає публічно-приватне партнерство як юридично оформлену систему відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, для

взаємовигідної співпраці з реалізації суспільно-значущих проектів на довгостроковій основі [5].

Як бачимо у зарубіжній науковій традиції функціонує поняття "приватно-публічне партнерство", в той час як в Україні та багатьох інших країнах СНД превалує – "державно-приватне партнерство". Саме цей термін і закріплено у Законі України "Про державно-приватне партнерство", прийнятому 01.07.2010, (поточна редакція відбулася 02.12.2012, наступна запланована на 24.05.2016): "Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами"[1].

О. Рогова, досліджуючи об'єктивні чинники популяризації механізмів ППП, виділяє декілька ключових:

- все більша різноплановість політичних та економічних процесів;
- інтенсивна зміна бізнес-середовища;
- формування нових фінансово-економічних груп;
- активний пошук нових форм зовнішньоекономічних відносин;
- посилення тенденції до соціальної нерівності, дерегуляції економіки;
- розвиток процесів дезінтеграції й передача функцій управління місцевим, регіональним органам;
- зростання ролі знань, інтелектуального капіталу [8].

Публічно-приватне партнерство є вигідним для обох секторів. Так, Н. Холодна [10] виокремлює низку вигод від такої співпраці для держави, зокрема:

- прискорення впровадження нових суспільно значущих проектів за рахунок залучення додаткових фінансових та інших ресурсів;
- можливість використання налагодженого механізму управління більшими і комплексними програмами;
- можливість застосування інноваційних технологій, розроблених приватними підприємствами;
- залучення висококваліфікованих експертів приватного бізнесу;
- підвищення ефективності управління державним майном, і, як наслідок – економія державних витрат;
- заохочення підприємницької ініціативи в суспільно значущих секторах економіки;
- можливість оптимізації чисельності управлінського персоналу з боку держави при здійсненні управління проектом;
- підвищення технологічного, фінансового потенціалу в різних галузях економіки як умови переходу від сировинної економіки до нової економіки знань.

Щодо користі, яку отримує приватний сектор від такого роду взаємодії, та ж авторка, пропонує ряд позитивних явищ та процесів:

- можливість отримати прибуток від участі в таких проектах, в яких неможливо було б брати участь без взаємодії з державними органами;
- пряма підтримка з боку державних органів;
- можливість довготривалого розміщення інвестицій під державними гарантіями;
- отримання неекономічних вигод в результаті здійснення партнерства;
- нові можливості для інноваційного бізнесу;
- отримання в ряді випадків податкових пільг;

- за умов фінансової кризи це можливість для підприємств отримати додаткове фінансування або кредит за пільговою процентною ставкою від державних корпорацій або державних комерційних організацій.

Історіографія питання свідчить про відсутність у науковій спільноті узгодженої позиції щодо генези публічно-приватного партнерства. Так, Р. Ветенхол, сповідуючи ідеологію скептицизму, переконаний, що ідея взаємодії приватного та публічного не нова та веде генеалогію вже декілька століть [15].

І справді, ще у Стародавньому Римі муніципи (аналоги сучасних муніципалітетів) практикували передачу в управління приватним особам об'єктивної інфраструктури: поштові станції, порти, водогони, ринки та лазні. У Франції та Великобританії з XVI століття влада намагалася залучати приватних підприємців, щоб розвивати за їх рахунок, але під своїм контролем, економічність, яка забезпечувала надання транспортних та комунальних послуг громадянам. У рамках цієї бізнес-моделі держава передавала приватному підприємцю певне право, наприклад, – стягування плати зі споживача за користування або надання послуги, яка надавалася, в обмін на нове будівництво, реконструкцію або модернізацію об'єктів (системи об'єктів) суспільної інфраструктури за рахунок приватного інвестора. У Франції перша концесія області громадської інфраструктури була надана Адаму де Крапону для спорудження каналу в долині Кро у міста Салон-де-Прованс (1552 р.). Також концесії активно використовувалися при будівництві мостів. В Англії державні концесії видавалися приватним компаніям ще в XVII-XVIII століттях. Маякові служби в Англії і Уельсі діяли на принципах партнерства держави і бізнесу. У XIX столітті за допомогою концесійних механізмів були побудовані залізничні мережі, найбільші судноплавні канали і багато інших інфраструктурних комплексів, тому XIX століття стало "золотим віком" концесій. Найбільш відомі проекти цього часу – Суецький канал (1855) та Ейфелева вежа (1887-1889). У другій половині XIX століття на основі державно-приватного партнерства в Росії були побудовані російські залізниці.

Т. Боверд вважає, що дане поняття виникає виключно для опису особливостей розвитку міст в США з 1940-х років, і знаходиться у зоні 70-ті й 80-ті роки XX століття [11]. Ф. Террі наполягає на тому, що поява публічно-приватного партнерства безпосередньо пов'язана з Приватною фінансовою ініціативою (Private Finance Initiative) – фінансуванням проектів публічної інфраструктури приватним капіталом – започаткованою у 1990-ті роки у Великобританії і згодом поширеною по всьому світу (Австралія, Іспанія, Канада, Нідерланди, Німеччина, Франція тощо) [13]. На думку вченого, одним з центральних атрибутів публічно-приватного партнерства виявляється нове розуміння ролі та важливості аналізу ризиків.

1992 року уряд Дж.Мейджора відмінив правила, що обмежували використання приватного капіталу для фінансування державних активів, таким чином у Великобританії виник інститут PublicPrivatePartnership (PPP). В межах публічно-приватного партнерства держава купує у приватного сектору об'єкти та послуги, що мають важливе державне і суспільне значення. З метою координації реалізації проектів публічно-приватного партнерства у Великобританії 2000 року було створено національне агентство (PartnershipUK), частка приватного сектора в якому на сьогодні становить 51%, а державного – відповідно 49%. Це агентство співпрацює як з державними органами, так і з приватними установами, допомагає у процесі планування, ведення перемовин,

реалізації проектів приватної фінансової ініціативи. Правління агентства складається з представників приватного та публічного секторів. Інтереси спільноти представлені консультативною радою.

У Великобританії відсутні спеціальні закони, що регулюють приватну фінансову ініціативу. Однак, розроблені стандарти контрактів – "Стандарти для PFI контрактів".

У сфері приватної фінансової ініціативи виділяють три моделі інвестиційних контрактів: 1) фінансово самостійний проект (free-standing projects); 2) спільне підприємство (joint venture); 3) договір надання послуг (service contract).

Як зазначають К. Грів та Г. Ходж: "Наприкінці 2000-х Великобританія могла похвалитися біля 600 проектами PFI у дії та мала ясну політику, спрямовану на розвиток... Разом з Австралією та, можливо, Канадою приклад Великобританії є одним з найбільш досліджуваних в літературі з PPP [12,267]".

І справді, слідом за британцями інші країни також активно зацікавилися процедурами PFI. У межах австралійської інфраструктури частка PPP становить біля 10%. У цій країні публічно-приватне партнерство застосовується в сферах залізничної транспортної інфраструктури, екології та охорони здоров'я, автотранспортної інфраструктури, в реалізації політики інноваційного розвитку країни.

До 1990-х рр. правове регулювання PPP в Австралії було несприятливим для залучення приватного сектора і здійснення співпраці останнього з державою у всіх сферах економіки. Органи державної влади, вступаючи в такого роду правовідносини, були обмежені спеціальним законодавством, спрямованим на запобігання залученню приватного сектора до участі в реалізації певного роду проектів. У 1990-х рр. в Австралії був прийнятий ряд нормативно-правових актів, що дозволили розширити і поглибити кооперацію державних та приватних структур (Закон Австралії про аеропорти від 1996 року, Закон про дороги від 1993 року штату Новий Південний Уельс, Закон Австралії про національної залізничної корпорації від 1992 року і Закон Австралії про телекомунікації від 1997 року). Ключовою особливістю даних актів стало встановлення більш гнучких норм, що стосуються режиму власності, умов лізингу і надання послуг, а також надання більш широких можливостей для участі приватного сектора в забезпеченні і будівництві інфраструктури і надання послуг.

Формалізований підхід до PPP було розпочато в штаті Вікторія в 2000 році, що стало позитивним імпульсом для популяризації процедур відповідної співпраці у країні. Було прийнято документ "Основи політики щодо публічно-приватних партнерств", спрямований на забезпечення загальноурядового підходу до забезпечення державної інфраструктури і пов'язаних з нею послуг в рамках державно-приватної кооперації.

У 2005 році такий підхід до здійснення PPP в штаті Вікторія був прийнятий за основу при гармонізації реалізації таких проектів на федеральному рівні і на рівні штатів. Загальним моментом для всіх патернів публічно-приватного партнерства є укладання угоди, відповідно до якої приватний консорціум підписує контракт з державним органом з метою здійснення фінансування, проектування і будівництва (або будь-якого роду поліпшення) об'єкта в певні терміни і з певною вартістю. Виплати з боку державного сектора здійснюються тільки після того, як послуги надані, а результат готовий до експлуатації.

В. Сазонов, систематизуючи досвід PPP у Австралії, виділяє ряд особливостей, а саме:

- прийняття відповідного законодавства, що дозволяє приватному сектору володіти, а також здійснювати управління та експлуатацію об'єктів державної інфраструктури щодо широкого кола видів таких об'єктів;
- застосування чіткого і відкритого процесу закупівель щодо інфраструктурних проектів значного розміру і об'єму;
- діяльність федерального міністра з розвитку інфраструктури, а також на території держави – керівних принципів здійснення проектів і політики в галузі забезпечення інфраструктури, переглянуті органом з розвитку інфраструктури в Австралії;
- ефективно скоординована діяльність департаментів по здійсненню публічно-приватного партнерства і міністрів з розвитку інфраструктури штатів і територій відповідно до розроблених керівних принципів і методології проведення державних закупівель;
- значна участь в галузі забезпечення інфраструктури іноземних і внутрішніх фінансових інвесторів, підприємців, а також постачальників засобів технічного обслуговування та утримання об'єктів та інституційних постачальників капіталу;

• наявність певного роду сприятливого режиму бухгалтерського обліку та оподаткування, що полегшує здійснення інвестицій в будівництво і забезпечення інфраструктури [9].

Не менш ефективним є досвід PPP у США, особливо на муніципальному рівні. За даними Національної ради з публічно-приватного партнерства сьогодні у кожному американському місті від 23 до 65 муніципальних служб співпрацюють з приватним бізнесом. В результаті такої кооперації місцева влада отримує можливість заощадити від 20% до 50% бюджетних коштів.

Найбільш поширеними сферами співробітництва є модернізація інфраструктури, розвиток транспортної системи, економічне використання водних ресурсів, утилізація побутових відходів, шкільна освіта, експлуатація парковок тощо.

По суті, США є єдиною країною з повністю приватною мережею телекомунікацій та однією з невеликого ряду держав, в яких відсутні державні підприємства у галузі нафтової, газової та сталеливарної промисловості. У деяких штатах керівництво тюрмами передано в руки приватних фірм. Поштові послуги по всій країні також не менш якісно за державну поштову службу здійснюють приватні перевізники.

На практиці, взаємодія між зацікавленими сторонами регламентується федеральними та місцевими законодавчими актами, які затверджуються Конгресом (якщо мова йде про загальнонаціональні програми), або місцевим законодавчим зборами.

Класичним прикладом державно-приватного партнерства є пакет антикризових стимулів (Recovery and Reinvestment Act), прийнятий в 2009 році з подачі президента США Б. Обами, обсягом 787 млрд. доларів, до реалізації якого було залучено майже тридцять федеральних відомств.

Державне управління у Франції також позначається давніми традиціями партнерства з приватним сектором (співтовариства змішаної економіки (SEM) та надання концесій). Провідною ознакою SEM є те, що державний сектор та органи місцевої влади, відповідно до законодавства, повинні володіти великою часткою активів, відповідно, відігравати лідируючу роль у керівництві. Загалом, французька модель PPP має суттєві відмінності від англосаксонської. По-перше, відсутня можливість приватизації наданого концесіонеру у концесію

муніципального або ж державного майна. По-друге, концесія часто має комплексний характер: концесіонер одночасно займається питанням розробки концесії й реалізації заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів та їх експлуатації.

Постановою Уряду № 2004-559 від 17 червня 2004 року у французьку юридичну і комерційну практику був введений Контракт державно-приватного партнерства, що створило правову базу для організації співпраці держави і бізнесу в реалізації спільних проектів, що мають важливе суспільне значення. Закон про державно-приватне партнерство від 9 липня 2008 здійснив зміни в численні закони та підзаконні акти, інкорпорувавши ППП у французьку правову систему. Французький уряд при цьому спростив і одночасно посилив положення Контракту партнерства (КП), який став новим інструментом і формою державного замовлення і підряду, дозволивши при цьому продовжити модернізацію системи державної економіки, передбачену Планом генеральної реформи державної політики, а також дати додаткові гарантії банківським установам для оптимізації схем фінансового структурування і системи розподілу ризиків.

До основних характеристик контракту партнерства можна віднести наступне:

- в основному пов'язаний з наданням послуг, що відносяться до компетенції держави, яка делегує частину або весь обсяг робіт приватному оператору, закладаючи, таким чином, основу для конкуренції з відповідними державними службами;
- носить довгостроковий характер, конкретний термін розраховується залежності від терміну амортизації інвестицій або від умов фінансування. Для партнерів ППП контракт стає економічно реалізованим протягом терміну: 1) планованого зниження вартості послуг; 2) найкращого виконання робіт на об'єктах, які дозволяють продовжити період їх експлуатації; 3) тривалості проекту з урахуванням специфіки його фінансування;
- передбачає нестандартні умови винагороди: може виплачуватися поетапно оператору державним органом протягом усього терміну дії контракту; бути орієнтованим на досягнення конкретних результатів; може передбачати додаткові доходи.

Британська ініціатива приватного фінансування привернула увагу не лише англосаксонського світу та країн ЄС, а й азіяського регіону, насамперед, даний досвід активно екстраполювали державні діячі Японії. Так, у 1999 році був прийнятий Закон про сприяння розвитку громадських об'єктів шляхом використання приватного фінансування. Його ухвалення стало, без перебільшення, історичною подією. Процес виконання проекту складається з декількох етапів: 1) Визначення мети. Державний сектор проводить оцінку суспільних потреб в обраних послугах та встановлює їх економічне обґрунтування. Вивчаються прецеденти аналогічних проектів, вислуховуються думки консультантів, за допомогою останніх проводиться неофіційний обмін думками з приватним бізнесом і з'ясовується, чи є зацікавленість останнього проектами такого роду; 2) Оголошення конкурсу. Державний сектор оголошує умови, на яких повинен реалізовуватися проект, і одночасно запрошує приватний бізнес взяти участь у конкурсі. Крім встановлення граничної вартості проекту і визначення основних часових параметрів, обумовлюється здійснення державного контролю за виконанням проекту, штрафні заходи, які вживає держава. Опубліковані основні параметри проекту обговорюються державним і приватним секторами в ході неофіційних консультацій, які дозволяють скласти точніше уявлення про можливе розділення відповідальності між сторонами. За підсумками

консультацій державний сектор визначає проект, який буде здійснюватися за методом ініціативи приватного фінансування, а також уточнює свої міркування про поділ ризиків між державним і приватним секторами, щодо оцінки співвідношення ціни і якості; 3) Внесення приватним сектором пропозицій. Приватні компанії, на основі вивчення висунутих державою умов, вносять свої пропозиції щодо реалізації проектів, які поряд з громадськими інтересами виходять з інтересів отримання прибутку. 4) Відбір Оператора проекту. Відповідно до Основних напрямів державної політики щодо проектів ініціативи приватного фінансування відбір приватних операторів проектів національного масштабу в обов'язковому порядку проводиться на конкурсній основі.

За першу декаду ХХІ століття в Японії було реалізовано біля 350 проектів приватного фінансування (у Великобританії біля 400). Щорічно їх кількість зростає на 40-50 одиниць. Зростає не тільки кількість, але і масштаб самих проектів. Якщо спочатку переважали малі та середні, то в останні роки з'являються проекти вартістю понад 100 млрд ієн (близько 1 млрд. доларів), а загальний обсяг інвестицій в проекти ініціативи приватного фінансування в результаті досяг майже 3 трлн. ієн.

Аналіз сфер застосування японських проектів ініціативи приватного фінансування свідчить, що їх галузеве охоплення широке і включає шосейні і залізні дороги, порти, аеропорти, річки, парки, водопроводи, каналізаційні системи, водопроводи промислового призначення, адміністративні будівлі, муніципальне житло, об'єкти культурно-освітнього характеру, об'єкти утилізації відходів, медичні об'єкти, об'єкти соціального забезпечення, об'єкти охорони здоров'я, автостоянки, підземні вулиці тощо.

Загалом на даний момент інструменти публічно-приватного партнерства використовуються у 67 країнах. Компаративний аналіз особливостей імплементації процедур ППП в окремих державах допоміг виокремити декілька базових моделей співпраці держави та приватних акторів (за критерієм механізму приватної ініціативи).

Бонусна система – при проведенні відкритого конкурсу пропозиція ініціатора буде вважатися переможцем, якщо його вартість перевищує вартість кращої пропозиції не більше ніж на певний відсоток, як правило, це 5%.

"Швейцарська" система – ініціатор проекту від початку не має переваг у вигляді бонусу, проте в разі надходження кращої пропозиції від третього особи ініціатор має право укласти угоду на таких же умовах (у Швейцарії насправді не існує механізму приватної ініціативи, термін "швейцарська система" отримав свою назву через аналогію з правом населення Швейцарії оскаржувати закони, прийняті парламентом країни).

Змішана система – якщо вартість пропозиції ініціатора перевищує вартість кращої пропозиції не більше ніж на 5%, то переможцем конкурсу визнається ініціатор, а якщо на 5-20%, то обидва учасники мають право змінити свою пропозицію, однак на даному етапі при оцінці пропозицій бонус ініціатора вже не враховується.

Система без преференцій для ініціатора – на законодавчому рівні передбачена можливість приватних інвесторів виступати з ініціативою по укладанню угод, однак при цьому ініціатори не отримують будь-яких преференцій.

Система індивідуального підходу – в залежності від рішення уповноваженого органу угоду про ППП може бути укладено шляхом проведення прямих переговорів з ініціатором без конкурсних процедур.

Очевидно, що ППП стає глобальною тенденцією економіки та публічного адміністрування. Виникнувши в силу об'єктивних причин (політичних, соціальних, фі-

нансових тощо) та з метою оптимізації державно-управлінської діяльності з надання послуг громадянам й забезпечення державних інтересів, публічно-приватне партнерство стало однією з базових ознак нового державного менеджменту, яке передбачало широке залучення приватного сектору до процесу виконання державно-управлінських функцій в силу більшої ефективності підприємницької моделі керівництва та контролю у порівнянні з бюрократичною системою.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про державно-приватне партнерство". – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/240417?test=4/UMPEGznHm91.ZizP7.TDH14css80msh8le6>
2. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / В. Г. Варнавский. – Режим доступу: <http://www.irex.ru/publications/polemika/13/varnavsky.html>
3. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.
4. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендьял, Б. Онишуктайн.]. – К.: К.І.С., 2008. – 146 с.
5. Мушинська Н. Ю. Публічно-приватне партнерство як інструмент сталого регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Н. Ю. Мушинська. – Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua>
6. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави

/ К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17.

7. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хоз-во городов : науч.-техн. сб. – Вып. 87. – К.: Техніка, 2009. – С.317 – 322.

8. Рогова О. В. Інноваційні підходи до трактування поняття "публічно-приватне партнерство" / О. В. Рогова. – Режим доступу: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/206-212.html>

9. Сазонов В. Е. Особенности правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Австралии / В. Е. Сазонов. – Режим доступу: <http://www.center-bereg.ru/1652.html>

10. Холодная Н. Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике / Н. Д. Холодная. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/data/906/482/1209/%D0%A5%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F%2042-56.pdf>

11. Bovaird T. Public Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots // Public Private Partnerships: Policy and Experience/ – London: Palgrave, 2004. – P. 221 – 250.

12. Greve C., Hodge G. A Transformative Perspective on Public-Private Partnerships// The Ashgate Research Companion to New Public Management. – Burlington: Ashgate Publishing Company, 2013. – P. 265 – 277.

13. Terry F. The Private Finance Initiative: Overdue Reform or Policy Breakthrough? // Public Money and Management, 16 (1), 1996. – P. 9 – 16.

14. Van Ham H., Koppenjan J. Building Public-Private Partnerships// Public Management Review, 4 (1), 2001. – P. 593 – 616.

15. Wettenhall R. The Public-Private Interface: Surveying the History // The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience. – Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

Надійшла до редколегії 27.04.16

В. С. Полищук, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА: МИРОВОЙ ОПЫТ

В статье исследована одна из ключевых характеристик нового государственного менеджмента – публично-частное партнерство, его содержание и причины возникновения; проанализирована историография вопроса, а также – различия подходов к понятийно-категориальному аппарату в отечественной и зарубежной традициях. В ходе сравнительного анализа опыта сотрудничества государства и бизнеса разных стран выявлены преимущества данного сотрудничества для обоих акторов. Автор детализирует особенности моделей публично-частного партнерства в Австралии, Великобритании, США, Франции, Японии, а также приводит классификацию систем PPP на основе такого показателя, как механизм частной инициативы.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, частная финансовая инициатива, новый государственный менеджмент, концессия, контракт партнерства, публичный сектор, частный сектор, инфраструктура.

V. S. Polishchuk, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A BASIC PRINCIPLE OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT: WORLD EXPERIENCE

In the article the one of the key characteristics of the new public management – a public-private partnership, its content and causes are investigated; issue historiography and different approaches to the conceptual and categorical apparatus in domestic and foreign traditions are analyzed. During the comparative analysis of the experience of cooperation between the state and business in different countries benefits of cooperation for both actors are found. The author details the features of the public-private partnership models in Australia, UK, USA, France, Japan, and provides a classification of PPP on the basis of such index as a mechanism of private initiative.

Keywords: public-private partnerships, private finance initiative, new public management, concession, partnership contract, public sector, private sector, infrastructure.

УДК 316.77:004.738.5](477)

О.А. Рачинська, студ.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ МЕДІЙ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Публікація присвячена актуальним проблемам функціонування соціальних медіа у перехідних суспільствах; виокремлено основних характеристик нових медіа як об'єкту соціально-комунікаційних досліджень.

Увагу приділено аналізу законотворчого процесу щодо медійного середовища в Україні, формуванню та реалізації державної політики у цій сфері, насамперед з огляду на процеси формування демократичних стандартів у медіасередовищі та технологічні можливості розвитку медіапростору.

Проаналізовано особливості впровадження в Україні Європейської інформаційної політики, перспектив правового регулювання конвергентних медіа.

Ключові слова: інформаційна політика, соціальні медіа, конвергентні медіа, європейські стандарти медіасередовища, законотворчий процес.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями).

Україна активно долучилася до глобального процесу формування відкритого для всіх інформаційного суспільства, в якому кожен буде мати можливість вільно ви-

словити свою думку і бути почутим. Чотири документи, прийняті за результатами Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства, що проходив у два етапи в Женеві 10–12 грудня 2003 року і в Тунісі 16–18 листопада 2005 року (Женевська Декларація принципів, Женевський План дій, Туніське зобов'язання, Туніська програма для інформаційного суспільства) закликають світову спільноту будувати інформаційне суспільство, орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх, в якому кожен міг би створювати інформацію і знання, мати до них доступ, користуватися і обмінюватися ними.

Крім того, Женевська Декларація містить зобов'язання перетворити розрив в цифрових технологіях у цифрові можливості для всіх і забезпечити універсальний, повсюдний, справедливий і прийнятний в ціновому відношенні доступ до інфраструктури і послуг інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) [4].

Разом з тим, зважаючи на нещодавнє підписання Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, основні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 року мають бути гармонізовані з орієнтирами розвитку, визначеними ініціативою "Цифровий порядок денний для Європи" в рамках європейської стратегії економічного розвитку "Європа 2020: стратегія розумного, сталого і всеосяжного зростання" [2]. У цьому контексті ключовими для нашої держави є два питання: імплементація профільних документів і проектів ЄС в українське національне законодавство; необхідності врахування й використання Україною відповідного досвіду окремих європейських країн.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження та публікації фахівців у сфері державної інформаційної політики, зокрема таких як Л.Мудрак, Ю.Нестеряк, Д.Проценко, Г.Красноступ, К.Плещенко, Є.Макаренко, О.Чекмишев [5, 6, 7–8, 10, 11, 14] свідчать про актуальність проблем функціонування соціальних медіа, характеристики нових медіа і правового регулювання суспільних відносин щодо діяльності засобів масової інформації.

Разом з тим, відомий дослідник в сфері комунікативістики О. Чекмишев розкрив основні характеристики нових медіа як об'єкту соціально-комунікаційних досліджень, серед яких: інтерактивність, хаотична ієрархія повідомлень, безперервність інформаційного потоку, гіпертекстуальність і мультимедійність. Такий набір ознак спричиняє застосування конвергованих методів, які дозволяють б відобразити багаторівневу та багатосторонню структуру інформаційних потоків у всесвітній мережі". Об'єктом дослідження соціальних комунікацій дедалі частіше стають нові медіа, тобто медіатори, які базуються на комп'ютерних технологіях (Інтернет-видання, соціальні мережі, блогосфера).

Варто також зазначити, що окремі західні дослідники фіксують прогресію вживання поняття Інтернет, або Всесвітня мережа, в академічних публікаціях та у виступах учасників наукових конференцій [14]. Говорячи про внутрішньосистемний рівень, соціальні медіа насамперед залежать від інтерактивності людей як дискусії та інтеграції слів для побудови shared-meaning, використовуючи технологію як канал. Відповідно, соціальні медіа презентують свіжий напрям для маркетингу через надання можливості компаніям говорити з користувачем, а не говорити до нього [17].

Проте ґрунтовнішого дослідження потребують особливості впровадження в Україні Європейської інформаційної політики, перспектив правового регулювання конвергентних медіа, а також формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є висвітлення специфіки функціонування соціальних медіа у перехідних суспільствах і дослідження окремих аспектів законотворчого процесу щодо медійного середовища в Україні, що є нагальною потребою з огляду на процеси формування демократичних стандартів в медіасередовищі та технологічні можливості розвитку медіапростору.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Слід зазначити, що розвиток інформаційних технологій в кінці ХХ – на початку ХХІ століття сприяв не лише змінам у національному та глобальному інформаційному просторі – інтенсифікації виробництва нової інформації, створенню принципово нових способів її зберігання, пошуку і подання, але і виникненню нового культурного, мовного, інформаційного середовища, нової соціокультурної реальності, що формується і стрімко розвивається з розширенням сфер впливу сучасних засобів комунікації. Активне впровадження новітніх технологій змінює медійні практики та стандарти спілкування і обміну інформацією, сприяє залученню до створення контенту користувачів, розширюючи можливості співпраці і співтворчості. Користувач Мережі, виходячи в Інтернет, "знаходить там відображену культуру і самостійно вписується в той чи інший її сегмент" [1].

Відповідно специфіка функціонування соціальних медіа у перехідних суспільствах пов'язана з низкою аспектів: з одного боку, в умовах обмеженої чи відсутньої свободи ЗМІ, несформованої незалежної преси, саме соціальні медіа набувають статусу альтернативних засобів масової комунікації; з іншого, виступаючи, за М. Кастельсом, як простір для розгортання суспільних практик [16], нові медіа стають важливим чинником формування громадянського суспільства. Водночас відкритість і принципова нецензурованість соціальних медіа створює умови як для проявів деструктивної поведінки учасників мереж, так і для цілеспрямованих маніпулятивних зовнішніх впливів. У такий спосіб соціальні медіа формують особливий інформаційний простір і виступають як інструменти, ефект застосування яких слід враховувати як в ході досягнення суспільного консенсусу, так і оцінюючи ризики розгортання конфліктів.

На думку К. Плещенко, дискурс соціальних медіа передбачає діалогічність і полілогічність, постійний і повноцінний зворотний зв'язок, реалізований в нових комунікативних форматах, що визначає його демократичність. У результаті Інтернет-комунікація інтенсифікує міжособистісні відносини, що проявляється у соціалізації та консолідації як окремих індивідів, так груп і співтовариств в цілому, і сприяє реалізації інтеграційної функції соціальних медіа – формування колективної ідентичності через об'єднання авторів за життєвими позиціями й інтересами, цим самим перетворюючи соціальні медіа у "простір соціальної взаємодії", що сприяє формуванню громадянського суспільства [10].

Водночас, як зазначає у своєму дослідженні Л. Адамик, дискурс соціальних медіа, в силу своєї специфіки, має дещо інші дисфункції [15]. По-перше, відбувається збільшення розриву між активними та пасивними індивідами через нерівномірність доступу до інформаційних технологій. По-друге, індивідуалістичний характер цифрових технологій може бути небезпечним для громадянського суспільства через можливе ослаблення і розмивання колективних дій і зв'язків усередині реальної спільноти, декларативно-віртуальну участь у громадському житті тощо. По-третє, непрофесійний характер масових комунікацій у соціальних медіах може призводити до профанації обговорюваних проблем, як

умисної, так і неумисної, наслідком чого є викривлення інформації та некоректне формування громадської думки.

Так, більшість експертів сьогодні суттєво не виокремлюють соціальні й нові медіа, визначаючи останні як новий – цифровий – спосіб поширення інформації. Отже, *соціальні медіа* – це набір онлайн-технологій, що надають можливість будь-якому користувачеві створювати та поширювати контент у мережі. Часто ці терміни використовують як синоніми. Нині досить повно представлені основні критерії, за якими можна визначити й розділити медіа на традиційні й "нові". Це – доступність і способи доставки кінцевого продукту споживачеві, а також інтерактивність, яка є ключовою характеристикою "нових медіа". Не можна не враховувати важливість Інтернету в становленні "нових медіа". Саме він надав можливості для поширення інформаційного продукту: аудіо-, відео-, зображення, тексту, графіки. Таким чином, соціальні медіа та соціальні мережі стали повноцінним соціальним інститутом сучасного суспільства. Їхніми основними перевагами є доступні інтерактивні комунікації; особиста участь користувачів у генерації і ретрансляції медійного контенту; високий ступінь залученості користувачів у процес інтерактивної комунікації; максимальна швидкість зворотного зв'язку між користувачами; персоналізація користувача.

Відповідно, соціальні мережі є складовою частиною соціальних медіа, оскільки всі вони будують основі мережі Інтернет і мають на меті забезпечити комунікаційні зв'язки користувачів. При цьому соціальні мережі мають власні функції, які не завжди притаманні класичному поняттю медіа. Характерними властивостями нових соціальних медіа є універсальність, інтерактивність, доступність, мобільність, комунікативність. Водночас нові соціальні медіа мають і специфічні можливості – це можливість роботи з аудіо- або відеоматеріалами, зі статичними або динамічними відеодокументами; з макро- або мікрооб'єктами, а також текстами. Універсальність нових соціальних медіа, тематична різноманітність інформації, глобальність і багатофункціональність є новим рівнем розвитку засобів масової інформації сучасного суспільства.

Таким чином про соціальні медіа варто говорити як про певний феномен, що об'єднують цифрові медіа та онлайн-мову комунікації і характеризуються високим рівнем інтерактивності, тобто можливості не лише споживати, а і створювати чи змінювати контент з боку реципієнтів. Соціальні медіа охоплюють різні сервіси: соціальні мережі, призначені для забезпечення горизонтального спілкування зацікавлених у ньому абонентів, на кшталт Facebook чи ВКонтакте; блогосферу як сукупність блогів – періодично оновлюваних веб-сторінок із датованими записами і спільноту блогерів, які читають і коментують, посилаються один на одного, що призводить до створення нової субкультури; мікроблогінг як засіб оперативного спілкування, гібридну форму медіа, що поєднує властивості служби миттєвих повідомлень, блогів, електронної пошти та соціальних мереж; відеохостинг, користувачі яких можуть додавати, продивлятися і коментувати відеозаписи та інші сервіси Мережі [13].

Окремої уваги потребує аналіз законотворчого процесу щодо медійного середовища в Україні, насамперед з огляду на процеси формування демократичних стандартів у медіасередовищі та технологічні можливості розвитку медіапростору. Адже для європейських країн існують загальні рекомендації ЄС щодо нормативно-правових актів, в межах яких слід розглядати національне законодавство щодо мовлення та загальні цінності та принципи, які має враховувати це законодавство. Вважаємо, що такий аналіз варто базувати на євро-

пейських інструментах, якими забезпечується нормативно-правова база обов'язкової юридичної сили в Європі.

У даному контексті слід погодитися з думкою Л. Мудрак, що важливо, *по-перше*, проаналізувати законотворчий процес в європейських країнах і в Україні; *по-друге*, розглянути процес формування правових дефініцій нових конвергентних медіа, адаптованих до національного медіапростору. Це дасть можливість визначити нормативно-правові механізми регулювання нових конвергентних медіа. Адже, як зазначає автор, в Україні відсутнє законодавство, яке б регулювало роботу онлайн-видань. Ані обов'язкової, ані добровільної їх реєстрації жодним законом не вимагається. Водночас у своєму дослідженні науковець зазначає, що важливо врахувати певну особливість нинішнього правового процесу медіаполя держави. В Україні існує практика дроблення законодавства про мовлення на чималу кількість законів. У результаті створюється непослідовна та неповна законодавча база, що складається з багатьох частин, які не стикаються між собою [6].

Наприклад, статті про суспільне мовлення, про національне телебачення та радіомовлення, про інформаційну війну та інформаційну безпеку можуть існувати у вигляді окремих статей єдиного закону, а не окремих написаних документів, як то доктрини чи стратегії. В цьому єдиному Законі мають бути статті про санкції до порушників та про тимчасові заборони мовників-порушників національної безпеки, зважаючи на новітній досвід України. Також окремою проблемою існуючого Закону "Про телебачення і радіомовлення" є обмеженість традиційними формами електронних засобів комунікації, Закон "регулює відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України" [3].

Водночас стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, що вплинув на трансформацію комунікаційного середовища й розширив спектр традиційних засобів масової інформації призвів до появи нових медіа. А зарубіжні та вітчизняні медіа-експерти дедалі більше зосереджуються на необхідності їх нормативно-правового регулювання.

Останнім часом у багатьох дослідженнях широко використовується термін "*конвергентні медіа*" (лат. *convergentis*) – засоби масової інформації, що поєднують в собі різні види контенту так само конвергентного, оскільки об'єднуються різні види мовлення: усне, писемне, а також аудіовізуальний та інфографічний матеріал, що поширюється як через сповіщення в реальному часі, так і шляхом надання запису на замовлення; при цьому важливою особливістю є те, що розповсюдження також відбувається через телекомунікаційні мережі з використанням нових технологій [9].

Варто зазначити, що ще з 1970-х років поняття "конвергенція" почало вживатися для позначення інтеграції інформаційних і комунікаційних технологічних пристроїв, наприклад, комп'ютерів, телефонів, телевізорів. Подальший розвиток термін отримав в ході обговорень про дерегулювання телекомунікаційного ринку в США і ринку мовлення Західної Європи у 1980-х роках. З початку 1990-х років швидке впровадження Інтернету в повсякденне життя мільйонів людей додало розмовам про конвергенцію широкий практичний сенс.

21 вересня 2011 року Комітетом міністрів Ради Європи було прийнято Рекомендації державам-учасницям CM/Rec (2011)7 про нове визначення медіа, в якому йдеться про те, що політика щодо медіа має сповна враховувати існуючі та майбутні перетворення у визначенні поняття медіа, яке має належним чином відповідати плинній і багатовимірній реальності. Відтак усім діючим особам – новим чи традиційним, – які діють у

межах медійної екосистеми, слід запропонувати таку політичну базу, яка гарантуватиме належний рівень захисту та забезпечить чітке визначення їхніх обов'язків і відповідальності згідно із стандартами Ради Європи [12].

У цьому контексті Комітет міністрів Ради Європи рекомендує державам-учасницям Ради Європи прийняти нове широке визначення медіа, яке охоплюватиме: усіх дійових осіб, залучених у виробництво та поширення; контент (наприклад, інформація, аналіз, коментар, думка, освіта, культура, мистецтво та розваги в текстовій, аудіо, візуальній, аудіовізуальній чи іншій формі) та прикладні програми, створені з метою сприяння інтерактивним засобам масової інформації (наприклад, соціальним мережам) чи іншим масштабним інтерактивним видам діяльності на основі контенту (наприклад, онлайн-іграм), зберігаючи при цьому редакційний контроль чи нагляд над контентом.

Для європейських країн існують загальні рекомендації щодо нормативно-правових актів, в межах яких слід адаптувати національне законодавство. Рада Європи, Європейський Союз, Організація Північноатлантичного договору, ООН здійснюють міжнародну політику в галузі інформації, у відповідності з програмою "Розширене сусідство" (ЄС), міжнародними організаціями, транснаціональними корпораціями та неурядовими інституціями. Пріоритетними сферами інформаційного співробітництва є формування інтелектуального потенціалу Європи та створення правової і регулятивної бази для функціонування регіонального інформаційного ринку [5].

Разом з тим, як зазначає у своєму дослідженні Ю. Нестеряк, варто розглянути питання регуляторних потреб відносно всіх дійових осіб, які надають послуги чи створюють інформаційні продукти в медійній екосистемі, задля забезпечення права людей на пошук, отримання та передавання інформації відповідно до ст. 10 Європейської Конвенції з прав людини та поширити на таких дійових осіб відповідні гарантії недопущення втручання, включно із ситуаціями, коли виникає ризик у зв'язку з неправомірним самообмеженням або самоцензурою [8].

При цьому, виходячи із цілей регуляторної політики аудіовізуальних ЗМІ (забезпечення плюралізму, пропагування конкурентного середовища, захист дітей від шкідливого контенту, пропагування культурних, моральних, релігійних і соціальних цінностей тощо), у сфері регулювання нових конвергентних медій варто враховувати специфіку Інтернету, на якому вони базуються: транскордонність, активність користувача в отриманні інформації нових медіа, "хвилеподібність" у поширенні інформації, швидка зміна контенту тощо. Також важливими, на думку науковця, є визначені "Директивою Європейського Парламенту та Ради Європи 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 року про узгодження певних положень, визначених законами, підзаконними актами та адміністративними положеннями у державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіа послуг (Директива про аудіовізуальні медіа послуг) критеріїв, згідно з якими медіа-послуга підлягає сфері регулювання нових медіа:

- 1) масовість поширення інформації;
- 2) аудіовізуальність контенту;
- 3) надання аудіовізуальних медіа-послуг є господарською (комерційною) діяльністю;
- 4) надання програм для споживання є основною метою діяльності;
- 5) аудіовізуальні медіа-послуги надаються для того, щоб інформувати, розважати, навчати, здійснювати аудіовізуальну комерційну комунікацію;
- 6) наявність редакторського контролю;
- 7) аудіовізуальні медіа-послуги надаються з використанням електронно-комунікаційних мереж [8].

Слід тут зазначити, що не підлягають регулюванню як аудіовізуальні медіа-послуги електронні версії газет і журналів, приватне листування, випадкова поява відео на веб-сайтах, самостійні текстові послуги, приватні веб-сайти, генерований користувачами контент за інтересами, онлайн-ігри, розіграші, лотереї та інші подібні сервіси. Метою ж будь-якої регуляторної політики, на переконання медіа-експертів проекту ОБСЄ "Сприяння Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення у формуванні практичних регуляторних підходів до нових аудіовізуальних медіа", є три аспекти:

1) реагування на вимоги суспільства (наприклад, релігійний чи етичний аспект);

2) реагування на вимоги законодавця (законодавчий акт парламенту, міжнародна угода, державна концепція чи програма, указ президента тощо);

3) реагування на вимоги ринку (податкова або фінансова політика держави, монопольне чи конкурентне середовище, розвиток нових технологій) [9].

Таким чином слід зазначити, що в Україні розпочався процес адаптації регуляторного середовища до нових аудіовізуальних ЗМІ, про що свідчать результати проведених наукових досліджень [5–8]. Ще на початку 2012 року Комітетом Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації створено робочу групу для розробки нового проекту Закону України "Про телебачення і радіомовлення", який розширить можливості регулювання нових медіа-послуг. Недосконалість щодо розвитку нових технологій законодавча база та відсутність усталених традицій регулювання заважають розробці й проведенню ефективної регуляторної політики в Україні.

Водночас розвиток нових ЗМІ спричиняє конфлікти з традиційними мовниками і провайдерами послуг, які намагаються використовувати державних регуляторів як інструменти тиску на нових конкурентів. З 2013 року на замовлення вітчизняного державного регулятора – Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в рамках програми "Демократизація і належне урядування" координатором проектів ОБСЄ в Україні здійснюється реалізація проекту "Підтримка діалогу між регуляторами і медіа-спільнотою з метою забезпечення плюралістичного середовища для нових аудіовізуальних ЗМІ" [7].

Результатом реалізації проекту, метою якого є сприяння формулюванню завдань і принципів співпраці між регулюючими органами і медіа-спільнотою в Україні, має стати забезпечення сприятливого законодавчого середовища для розвитку нових медій і водночас належного захисту прав користувачів в Україні.

Регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації сьогодні є надзвичайно актуальним як для учасників медіа-ринку, так і держави з огляду на бурхливий розвиток інформаційних технологій та появи нових медій. Отже, інформаційна політика держави в нових умовах зобов'язана: забезпечити збереження національних інтересів; з огляду на транскордонність Інтернету адекватно реагувати на переорієнтування фінансових потоків, не завдаючи шкоди учасникам медіа-ринку; уживати своєчасних заходів для захисту вразливих груп населення від потенційно шкідливого контенту, не перешкоджаючи при цьому реалізації права на свободу вираження.

Поряд із напрацюванням ефективних регуляторних механізмів не менш важливою, на думку експертів, є активізація популяризаційної роботи регулятора задля підвищення медіа-грамотності населення та продовження скоординованих дій разом із професійними учасниками ринку для напрацювання прогресивних механізмів саморегулювання [9].

Для досягнення цієї мети, зважаючи на труднощі, що виникали і виникають під час кваліфікації нових медій, варто використати досвід інших країн у процесах реєстрації, повідомлення чи ліцензування конвергентних ЗМІ та запровадження механізмів відповідальності у разі порушень вимог до такої діяльності. Задля цього медіа-спільноті разом із регулятором необхідно визначити, які нові аудіовізуальні ЗМІ розвиваються і потребують регулювання, а які не повинні регулюватися в жодному разі, у якій ситуації необхідні нові законодавчі акти, а коли достатньо механізмів саморегулювання.

Для України важливо рухатися в розробці національних підходів регулювання нових конвергентних медій, основними з яких на сьогодні визначається: створення належних умов для громадян для використання усіх переваг конвергенції; переконання в тому, що поточні цілі та цінності дійсно лежать в основі політики регулювання засобів масової інформації та підтримуються і захищаються на відповідному рівні, а саме: свобода ЗМІ, плюралізму, культурного розмаїття, доступності, захисту персональних даних; підтримання високого рівня інвестування усталеного контенту; сприяння та підтримка розвитку і зміцнення платформ для розподілу засобів масової інформації на національному та європейському рівнях; підтримання питання авторського права при наданні послуг на європейському рівні, що сприяє спрощенню мультиплатформного доступу до програм та інших онлайн-послуг; забезпечення ефективного використання технологій мовлення; зміцнення принципів дотримання нейтралітету у відкритій мережі Інтернет за допомогою регулятивних гарантій, як на європейському рівні, так і на національному, а також забезпечення їх ефективного виконання; надання гарантій для доступу до контент-платформ і порталів в інтересах медіа-свободи та плюралізму за винятком норм, що регулюють доступ до технічних засобів; збереження достатнього рівня прозорості для споживачів щодо діяльності мовників і моніторингу регулюючих органів, коли діяльність платформи набуває ознак загрози плюралізму.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Аналіз сучасних напрямків еволюції соціальних медій дає вагомі підстави вважати, що одним з трендів їх глобального розвитку в подальшому буде поступове зближення секторів традиційних і соціальних медій і перехід до нових форматів (архітектури) засобів масової комунікації в мережі Інтернет на основі рівноправного синтезу "старих" (преса, радіо, телебачення) і "нових" (базованих на принципах інтерактивності та мережності) різновидів медій. Соціальні медії користуються надзвичайно високим рівнем довіри з боку аудиторії (в середньому у декілька разів більшим, ніж традиційні ЗМІ та реклама). Ця особливість, що випливає з самої їх природи, нині активно використовується як у бізнесі (соціалізація брендів), так і в політиці й сфері державного управління (проведення різноманітних інформаційних кампаній з широким охопленням аудиторії, формування віртуальних спільнот, фокус-груп та робота з ними, соціалізація онлайн-представництва державних органів і політичних (громадсько-політичних) сил тощо).

Таким чином, питання приведення медіа-законодавства України до європейських стандартів є потребою сьогодення. В рамках цього, першочерговим завданням є врегулювання законодавства щодо нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації. Водночас держава у нових умовах глобалізації інформаційного простору та інформаційних війн зобов'язана забезпечити збереження національних інтересів; вживати своєчасні заходи для захисту вразливих груп населення від потен-

ційно шкідливого контенту, не перешкоджаючи при цьому реалізації права на свободу слова.

Перспективним видається розглянути сферу соціальних медій як напрямок досліджень для науково-аналітичних установ. Об'єктивно вони несуть у собі величезну і актуальну інформацію щодо оцінки стану суспільної свідомості, ризиків і загроз, визначення ефективності державних політик, можливих реакцій соціуму на ті чи інші кроки влади, виявлення бажаних і небажаних джерел (спільнот, ресурсів, блогів, конкретних юзерів) і багато іншого. Відповідно, розглядати соціальні мережі, як специфічний феномен, здатний спричинити значні соціальні зміни, спонукають такі їхні *ознаки*: висока пропускна здатність, швидкість та оперативність передачі інформації, широкі можливості динамічного обміну повідомленнями та контентом; адресність, поєднана з високим ступенем доступності інформації для інших членів спільноти; відкритість і передбачений архітектурою системи в принципі необмежений ресурс розширення, включаючи готовність до інтеграції з іншими системами.

Список використаних джерел

1. Браславский П. Интернет как средство инкультурации и аккумуляции / П. И. Браславский, С. Ю. Данилов // Взаимопонимание в диалоге культур: условия успешности: моногр. : в 2 ч. / под общ. ред. Л. И. Гришаевой, М. К. Поповой. – Воронеж : Воронежский гос. ун-т, 2004. – Ч. 1. – С. 215–228.
2. Державне агентство з питань е-урядування представило цифровий порядок денний на 2015 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247662359.
3. Закон України "Про телебачення і радіомовлення" від 21.12.1993 № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 10. – Ст. 43.
4. Інформатизація. Інформаційне суспільство [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. – Режим доступу : <http://www.nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=6&language=uk>.
5. Макаренко Є. Європейська інформаційна політика в добу інформаційного суспільства: перспективи для України / Є. А. Макаренко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2006. – Вип. 59. – Ч. 1. – С. 153–160.
6. Мудрак Л. Нормативно-правові механізми регулювання нових конвергентних медіа / Л. М. Мудрак // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 4. – С. 144–151.
7. Нестеряк Ю. Державна інформаційна політика: теоретико-методологічні засади : моногр. / Ю. В. Нестеряк. – К. : НАДУ, 2014. – С. 102.
8. Нестеряк Ю. В. Міжнародні принципи нормативно-правового регулювання нових конвергентних медіа / Ю. В. Нестеряк // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во "ДокНаукаДержУпр". – Вип. 4(16). – Грудень, 2013. – С. 64–70. (Текст Директиви- Режим доступу: <http://medialaw.org.ua/library/dyrektyva-yevropejskogo-parlamentu-ta-radyeyevropy-2010-13-yes>).
9. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід / [упоряд. Д. Проценко, Д. Тупчієнко]. – К., 2012. – 108 с.
10. Плещенко К. Низова блогосфера як засіб індивідуального самовираження / К. Плещенко // Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації. – 2013. – № 2 (14). – С. 97–101.
11. Проценко Д. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід [Електронний ресурс] / [упоряд. Д. Проценко, Д. Тупчієнко]. – К., 2012. – 108 с. – Режим доступу : http://nrada.gov.ua/userfiles/file/2012/PDF/Brochure_ReviewOfRegulatoryApproaches.pdf.
12. Про нове визначення медіа : Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям CM/Rec(2011)7. – Режим доступу : [www.soe.kiev.ua/docs/km/Rec\(2011\)7.htm](http://www.soe.kiev.ua/docs/km/Rec(2011)7.htm) (Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід / [упоряд. Д. Проценко, Д. Тупчієнко]. – К., 2012. – С. 53–79).
13. Соціальні мережі як чинник розвитку громадянського суспільства : моногр. / О. С. Онищенко, В. М. Горюхов, В. І. Попик [та ін.] ; Нац. акад. наук України, Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського. – К. : НБУВ, 2013. – 248 с.
14. Чекишев О. Характеристики нових медіа в контексті впливу на методологію їх дослідження / О. В. Чекишев // Наукові записки Інституту журналістики : наук. зб. / за ред. В. В. Різана ; КНУ імені Тараса Шевченка. – К., 2010. – Т. 41. – Жовтень–грудень. – С. 46–48.
15. Adamic L.The Political Blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided They Blog. March, 2005 [Electronic resource] / Adamic L., Glance N. – Mode of access: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.59.9009&rep=rep1&type=pdf>.

16. Castells M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance / M. Castells // The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. – 2008. – Vol. 616. – № 1. – P. 78–93.

17. Social Media: the future of small business marketing [Electronic resource] – Mode of access: <http://www.construcktaquote.com/home/business-guides/social-media.aspx>.

Надійшла до редколегії 16.05.16

Е.А. Рачинская, студ.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

СПЕЦИФИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ МЕДИА В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Публикация посвящена актуальным проблемам функционирования социальных медиа в переходных обществах; выделению основных характеристик новых медиа, как объекта социально-коммуникационных исследований.

Внимание уделено анализу законодательного процесса медийной среды в Украине, формированию и реализации государственной политики в этой сфере, прежде всего учитывая процессы формирования демократических стандартов в медиасреде и технологические возможности развития медиaprостранства.

Проанализированы особенности внедрения в Украине Европейской информационной политики, перспектив правового регулирования конвергентных медиа.

Ключевые слова: информационная политика, социальные медиа, конвергентные медиа, европейские стандарты медиасреды, законотворческий процесс.

O.A. Rachynska, student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE SPECIFICS OF SOCIAL MEDIA FUNCTIONING IN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN INFORMATION POLICY

The article is devoted to actual problems of social media functioning in transitional societies, revealing the main characteristics of the new media as an object of social and communication studies.

The attention is paid to the analysis of the legislative process on the media environment in Ukraine. The formation and implementation of state policy in this area is highlighted, especially in view of the formation processes of democratic standards in the media environment and technological possibilities of media space.

The features of implementation in Ukraine of the European Information Policy, as well as the prospects of legal regulation of convergent media are analyzed.

Key words: information policy, social media, convergent media, European standards of media sphere, the legislative process.

УДК 35,072.6:711.4](477)

О.В. Сергієнко, асп.

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МОТИВАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам мотиваційної функції громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування. Метою статті є визначення змісту мотивації контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, окреслення позитивної ролі мотиваційної функції у здійсненні громадянського контролю, їх відображення у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату контролю в галузі містобудівної діяльності. У статті уточнено місце і роль мотиваційної функції громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності, як механізму з забезпечення дотримання законів, вимог, норм та прав органами публічної влади.

Ключові слова: контроль, нагляд, громадянський контроль, контроль у сфері містобудівної діяльності, містобудівна діяльність, публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, органи публічної влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка наукової проблеми. Євроінтеграційні прагнення України вимагають суттєвого переосмислення ролі контролю в українському суспільстві. Перш за все необхідно усвідомити, що сучасна система контролю була сформована за радянської доби, і фактично не передбачала здійснення громадянського контролю за органами публічної влади як такого. Окрім того, створення безпечного середовища існування не може йти у відриві від його практичності і естетичності, а на ці аспекти в першу чергу вплив здійснює не технічна сторона питання, а уподобання людей, які у ньому проживають. Саме останнє суттєво впливає на формування механізмів впливу суспільства на органи публічної влади задля забезпечення врахування думки громади при здійсненні містобудівної діяльності.

Цілі статті та постановка завдань. Метою статті є дослідження змісту мотиваційної функції громадянського контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, окреслення позитивної ролі мотиваційної функції у здійсненні громадянського контролю, їх відображення у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату контролю в галузі містобудівної діяльності.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати суть та зміст мотивації при здійсненні громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування;

– розглянути актуальні проблеми та виявити особливості мотиваційної функції громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено змісту мотивації контролю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності в Україні, окреслення позитивної ролі мотиваційної функції у здійсненні громадянського контролю, їх відображення у наукових доробках, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату контролю в галузі містобудівної діяльності в умовах євроінтеграційного вектору розвитку України.

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.

Чому нам потрібний контроль? Чи можемо ми жити не користуючись функцією контролю? Чому суспільні процеси вимагають контролю?

Відповідаючи на зазначені питання, спробуємо проаналізувати природу виникнення самого контролю.

Отже, людина здійснює діяльність, оскільки є потреби, які ми бажемо задовольнити. Саме тому наша діяльність (у своїй більшості) має мету. Таким чином людська діяльність спрямована на досягнення якоїсь мети (результату). Як зрозуміти, чи дійсно ми досягли поставленої мети? І щоб дати відповідь на зазначене питання, нам слід зрозуміти, що раціональне мислення працює методом порівняння, отже ми змушені визначити якісь якісні чи кількісні показники для усвідомлення того чи досягли ми поставленої цілі, чи ні.

Урбаністична спрямованість містобудівної діяльності передбачає наявність створення цілої низки техногенних загроз, та чи можемо ми говорити, що контроль виник саме тому, що у людини виникає почуття страху, яке змушує його забезпечувати свою безпеку? Не можемо не погодитися, що "спершу емоція страху виникла у процесі еволюції з метою захисту ... людини від усіляких небезпек первісного життя", проте далі "людина докорінно змінила саму природу і побудувала навколо себе інше середовище існування (як техногенну, так і соціальну), реакція страху почала припускатися збоїв і призводити до усіляких негараздів" [1, с.124]. Отже, не почуття страху на сьогодні формують суспільне уявлення про необхідність здійснення громадянського контролю у сфері містобудування.

Проте слід зазначити, що оскільки результатом здійснення громадянського контролю у сфері містобудування є недопущення фактів порушення органами публічної влади та суб'єктами господарювання законодавства у зазначеній сфері, адже такі порушення тягнуть за собою адміністративну, а в певних випадках і кримінальну, відповідальності, ми можемо говорити про позитивну роль страху, оскільки він "сприяє кращому запам'ятовуванню небезпечних чи неприємних подій. ...наше "несвідоме" ... можуть запам'ятовувати умови, за яких нам коли-небудь було страшно" [2, с.125]. Саме це у майбутньому застерігає особу від вчинення протиправних дій.

Постійне прискорення індустріалізації, яке призвело до переходу в інформаційну епоху, вочевидь кидає виклик природі людини, потребуючи у свою чергу розвитку самого суспільства та його культури, без якого неможливо його (суспільство) побудувати. Проте дедалі маємо саме "дегуманізуючий ефект сучасної технології..." [3, с.530]. Однак необхідно зрозуміти, що "без самоактуалізованого народу не буває досягнень" [4, с.530], а це означає, що громадянський контроль є необхідною невід'ємною частиною самого соціуму, як гарантії взаємодії всередині суспільства між його складовими: це в першу чергу громадою та органами публічної влади, – задля забезпечення сталого розвитку самого середовища існування.

Зважаючи на ідею гомеостазису контроль в суспільстві виконує мотиваційну функцію. Кожний індивід має можливість "довіритися ... собі, щоб досягти значних звершень" [5, с.529].

Необхідність регулювати суспільне життя призвело до створення різноманітних соціальних інститутів ("форма закріплення і способ здійснення спеціалізованої діяльності, яка забезпечує стабільне існування суспільних відносин" [6, с.80]), адже це "відносно складна соціальна практика, яка підлягає широкому соціальному контролю за допомогою позитивних і негативних санк-

цій..." [7, 81]. Таким чином на соціальні інститути покладено обов'язок здійснення громадянського контролю, що забезпечує єдність спільноти. Ці принципи притаманні як інститутам публічної влади, зокрема спеціалізованій інспекції з питань архітектурно-будівельного контролю, так і громадянським інститутам, зокрема громадським організаціям: Гільдії інженерів технічного нагляду, Спілці архітекторів України, Конфедерації будівельників України, Спілці громадських інспекторів архітектурно-будівельного контролю тощо.

Головна соціальна мета громадянського контролю – не допускати суспільного дисбалансу, адже "нерівномірності розвитку різних компонентів цілого має здатність породжувати протиріччя між загальним і локальними, приватними інтересами. Тут небезпечними є дві крайнощі – відрив загального інтересу від свого власного підґрунтя, перетворення загального інтересу в абстрактне гасло (ідею), не підкріплене конкретними діями в силу недостатнього розвитку і недостатньої підготовленості складових частин, і натомість, ігнорування і недооцінювання загальних інтересів, висування наперед приватних інтересів. І та і інша крайнощі ведуть до сповільнення темпів суспільного прогресу..." [8, с.211]. Це в свою чергу означає, що до прикладу система контролю у сфері містобудівної діяльності повинна бути збалансованою складовою суспільних відносин з питання забезпечення безпечного та комфортного середовища для людини, яке теж повинно бути гармонізовано з навколишнім природним середовищем, тобто фактично цей контроль здійснює регулювання рівня антропологічного навантаження людиною Землі, для забезпечення його природного існування. Зрозуміло, що це відповідає на питання самовиживання людини як виду!

Проте будь-яка ідея не може бути відділеною від приватного інтересу [9, с.89], інакше вона "призводить до людського самообману" [10, с.213], що в свою чергу "призводить до руйнації довіри" [11, 215] всередині системи, і, як наслідок, посиленням внутрішньої ентропії будь-якої системи, та зародженню "соціального песимізму" [12, 215], який призведе до виходу стану системи із під контролю.

Саме тому "важливо знати ступінь складності системи, наскільки автономні її елементи, чи можуть вони самі виступати в якості системи чи це елементи, самостійність яких живиться за рахунок інших елементів" [13, с.49]. Це знання допомагає зрозуміти зв'язки в середині системи, а також місце контролю у ній. Так, у складній системі контроль теж буде складним, такою функцією буде наділятися кожна автономна система в межах цілої, і відповідно гармонізуватися з загальносистемним контролем, як і зовнішніми видами такого контролю. Ари цьому для підсистемних контролів загальносистемний буде теж зовнішнім. Це означає, що і система громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудування повинна бути гармонізована системою державного нагляду та контролю у зазначеній сфері.

Для системи архітектурно-будівельного контролю в Україні на сьогодні характерна надмірна його централізація та концентрація на загальносистемному контролі. При цьому одні підсистеми містобудівної галузі: архітектура, – позбавляються свого внутрішнього контролю, який замінюється загальносистемним (тобто, архітектурно-будівельним наглядом), інші: будівництво – отримують надмірний (і архітектурно-будівельний контроль загальносистемний, і місцевий, і загальносистемний архітектурно-будівельний нагляд), а ще інші: забудови територій – інший галузевий зовнішній контроль (контроль використання земель). Очевидно, що така система є вкрай незбалансованою та призводить до числен-

них конфліктів, "зіткненні протилежно-направлених, несумісних один з одним тенденцій у свідомості окремої людини, в міжособистісних ... стосунках індивідів чи груп людей, пов'язане з негативними емоціональними переживаннями". Останні, повинні були б стимулювати розвиток громадянських інститутів контролю, проте в Україні до сьогодні зазначений рівень суспільних відносин малорозвинений, не інституціалізований та не структурований, та носить "кишеньково-диванний" характер, в силу наявного соціального середовища в цілому.

Неузгодженість всередині системи завжди призводить до індивідуалізації конфліктів. Під чинником масовості "людина, яка є частиною натовпу, практично втрачає індивідуальність, ... втрачає індивідуальну відповідальність" [14, с.36], а це означає, що система повинна зберігати баланс масового-індивідуального, з метою уникнення з одного боку свавілля, а з іншого колективної безвідповідальності. У цьому сенсі побудова системи архітектурно-будівельного контролю як сукупності виконавців з індивідуальними повноваженнями та відповідальністю (головних державних інспекторів) є, вочевидь, вірною. Проте ця система позбавлена зовнішнього, зокрема, суспільного контролю, що очевидно призведе до посилення свавілля у діях системи. Професійна діяльність, враховуючи контрольну, повинні здійснюватися в умовах громадянського контролю, "який здійснюється на основі соціальних норм, тобто загальноновизнаних візріців поведінки, регламентуючих взаємодію та взаємовідношення людей..." [15, с.47]. За відсутності такого контролю втрачається і соціальний зміст роботи інспекторів.

Перетворення сучасного українського суспільства потребує і "творчого героїзму – це перманентна, безкінечна віддача, що передбачає велику зосередженість, цілісність і навіть своєрідний аскетизм" [16, с.209] кожної особистості. "Кожна людина – це психологічно складна сутність, пізнати яку до кінця навряд чи коли-небудь вдасться, незважаючи на невпинний розвиток психології... Проте вже зараз можна сміливо говорити ... про формування механізму ... дієздатних колективів на основі ... не тільки професійної ознаки" [17, с.26]. Отже безумовно, що на відповідальні посади в органах контролю повинні здійснюватися шляхом суспільного конкурсу: спільнота відповідної території з-поміж себе повинна обрати головного державного інспектора, до якого існує довіра.

Висновки

Головна мета громадянського контролю органів публічної влади у сфері містобудування – забезпечити

сталий розвиток містобудування для прогресу суспільного розвитку в цілому.

Побудова систем громадянського контролю потребує розуміння законів та закономірностей суспільного розвитку, які у свою чергу ґрунтуються на міцній науковій базі фундаментальних та галузевих наук.

Мотиваційна модель побудови громадянського контролю повинна бути пріоритетною, оскільки саме вона у максимальній степені зможе розкрити гуманістичний потенціал у роботі публічних інституцій та суб'єктів господарювання у галузі містобудування.

Забезпечення такого рівня взаємодії громади та органів публічної влади не можливо без створення законодавчої бази громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності.

Список використаних джерел

1. Юрий Щербатых. Психология страха: Популярная энциклопедия. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2001. – 416 с.
2. Юрий Щербатых. Психология страха: Популярный творческий арна энциклопедия. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2001. – 416 с.
3. Роменец В.А., Маноха І.П. Історія психології ХХ століття. – К.:Видавництво "Либідь", 1998, 990 с.
4. Роменец В.А., Маноха І.П. Історія психології ХХ століття. – К.:Видавництво "Либідь", 1998, 990 с.
5. Роменец В.А., Маноха І.П. Історія психології ХХ століття. – К.:Видавництво "Либідь", 1998, 990 с.
6. Соціологія. Посібник для студентів вищих навчальних закладів. За редакцією В.Г.Городяненка. –К.:Видавничий центр "Академія", 1999. – 384 с.
7. Соціологія. Посібник для студентів вищих навчальних закладів. За редакцією В.Г.Городяненка. –К.:Видавничий центр "Академія", 1999. – 384 с.
8. Соколова Г.Н. Экономическая социология: Учебник для вузов. – Мн.: Выш. шк., 1998. – 368 с.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е издание. Т.2. – М.:Партиздат. 1934. – 516 с.
10. Соколова Г.Н. Экономическая социология: Учебник для вузов. – Мн.: Выш. шк., 1998. – 368 с.
11. Соколова Г.Н. Экономическая социология: Учебник для вузов. – Мн.: Выш. шк., 1998. – 368 с.
12. Соколова Г.Н. Экономическая социология: Учебник для вузов. – Мн.: Выш. шк., 1998. – 368 с.
13. Гаевский Б.А. Философия политики: Монография. – К.: МАУП, 2001. – 176 с.
14. Головатий М.Ф. Політична психологія: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 2001. – 136 с.
15. Обозов Н.Н., Щёкин Г.В. Психология работы с людьми: Учебное пособие. – К.: МАУП, 1999. – 152 с.
16. Роменец В.А. Психология творчества: Навч.посібник. 2-ге вид., доп. – К.: Либідь, 2001. – 288 с.
17. Дмитренко Г.А., Шарапатова Е.А., Максименко Т.М. Мотивация и оценка персонала: Учеб.пособие. – К.: МАУП, 2002. – 248 с.

Надійшла до редколегії 16.05.16

O.V. Sergienko, PhD student
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

CURRENT PROBLEMS OF MOTIVATIONAL PUBLIC CONTROL OF PUBLIC AUTHORITIES IN URBAN PLANNING

The article is devoted to problems motivational tool of public control of public authorities in the field of urban planning. The article is to determine motivation content control of public authorities in the field of urban development in Ukraine, to identify the positive role of motivational tool in the implementation of civil control, display them in scientific work, identifying areas of improvement conceptual apparatus of control in the field of urban development. The article specifies the place and role of motivational tool of public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure compliance with laws, requirements, regulations and rights of public authorities.

Keywords: monitoring, surveillance, public control, control in the field of urban development, urban activity, public authorities, public authorities, local governments, public authorities, public bodies, local self-government.

A.B. Сергиенко, асп.
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОТИВАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Статья посвящена проблемам мотивационной функции гражданского контроля органов публичной власти в сфере градостроительства. Целью статьи является определение содержания мотивации контроля органов публичной власти в области градостроительной деятельности в Украине, определение положительной роли мотивационной функции в осуществлении гражданского контроля, их отражение в научных доработках, определение направлений совершенствования понятийного аппарата контроля в области градостроительной деятельности. В статье уточнено место и роль мотивационной функции гражданского контроля в области градостроительной деятельности, как механизма по обеспечению соблюдения законов, требований, норм и прав органами публичной власти.

Ключевые слова: контроль, надзор, гражданский контроль, контроль в сфере градостроительной деятельности, градостроительная деятельность, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, органы публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

УДК 35.07:338.456](477)

В.М. Столар, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ПОНЯТТЯ "ПОСЛУГА" В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проведено теоретичне дослідження сутності поняття "послуга", яке глибоко вкорінюється у вітчизняній практиці державного управління, але не має належного наукового обґрунтування. Здійснена спроба впорядкування понятійного апарату, зокрема, класифікації публічних послуг, з'ясування характерних рис державних, адміністративних, муніципальних, соціальних послуг задля удосконалення системи їх надання.

Ключові слова: послуга, публічна послуга, державна послуга, муніципальна послуга, адміністративна послуга, соціальна послуга.

Актуальність теми. Механізм надання та споживання послуг має місце у багатьох сферах суспільного життя: економіки, права, культури, освіти, медицини тощо. Має місце ця категорія і в практиці державного управління. Останнім часом в рамках історичного етапу еволюції держави від традиційної, раціональної до сервісної (маркетингової) моделі державного управління особливо гостро постає питання про сутність "державної послуги" – важливої складової людиноорієнтованої моделі взаємовідносин між державою та суспільством.

Ідея менеджералізму, яка щораз ширше проникає у сферу державного управління, робить його націленим на результат та ефективність. Якщо у попередній моделі державного управління держава домінувала над громадянином, то "сервісна" модель зобов'язує державу служити громадянину. Відтак, категорія послуги набуває значення ключового інструменту зв'язку держави і суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У вітчизняній науці державного управління ряд дослідників здійснили глибокий аналіз проблематики державних послуг. Окремі питання щодо категоріального апарату розкрито у працях В.Авер'янова, О.Андрійко, І. Бондаренко, В.Вакулєнка, Н.Васильєвої, А.Вишневецького, О.Карпенка, І.Коліушка, В.Колпакова, А.Ліпенцева, В.Марченко, О.Оболєнського, Г.Писаренко, Г.Рябцева, О.Рогожина, С.Серьогіна, В.Сороко, Д. Сухініна, В. Тимоощука, А. Чемериса, Ю. Шароватіних. Однак, наявність великої кількості праць з даної тематики не забезпечує комплексне розуміння поняття послуги, яке використовується в теорії і практиці державного управління.

Мета. Дослідити особливості використання поняття послуга у практиці державного управління, відтак, провести порівняльний аналіз суміжних понять – "публічна", "державна", "муніципальна", "адміністративна", "соціальна" послуга.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в теорії державного управління особливої уваги отримало поняття "державна послуга", яке однаково широко використовується в управлінській практиці, юридичних процесах, ринкових відносинах та теоретичних дослідженнях. Як наукова категорія, зазначене поняття потребує обумовленого розуміння його змісту. Проблема визначення поняття "державної послуги" піднімається у кожному науковому дослідженні, присвяченому цій проблематиці. Однак, наука лише збагачується різноманітними підходами до його тлумачення, але далі позбавлена однозначності у визначенні термінів. Зазначена проблема має ряд об'єктивних причин, які неможливо не враховувати.

Глибоке розуміння сутності *послуги* як ключової категорії науки державного управління потребує звер-

нутися, насамперед, до його етимології. Вивчення походження цього слова дозволяє закріпити за ним значення "допомоги", "сприяння", "догодження". Один із словників визначає цей термін як "будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим" [1, с. 57].

Однак, виключно лінгвістичне тлумачення "послуги" має переважно етичний характер і не відображає усієї повноти сучасних суспільних відносин, що потребує аналізу теоретичних підходів, здійснених різними суспільствознавчими науками. Існує велика кількість дефініцій, які розкривають зміст цього поняття. Впрацю О.Моргулець знаходимо цікаве узагальнене дослідження цього аспекту [2]:

Послуги – це нематеріальні активи, що виробляються з метою збуту. Нематеріальні активи (або невідчутна цінність) – це цінність, яка не є фізичним об'єктом, але має вартість – грошову оцінку (Р. Малері).

Послуга – процес, що складається з серії невідчутних дій, які за необхідності виникають між споживачем і обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, системою підприємства – постачальником послуг (К. Гренроос).

Послугу необхідно розуміти, як особливу споживчу вартість, отриману певною працею, так, як і будь-який інший товар; але особливість споживчої вартості послуги полягає в тому, що праця визначає послуги не як річ, а як діяльність (К. Маркс).

Послуги – це зміна стану особи або товару, що належать певній економічній одиниці, яка виникає в результаті діяльності іншої економічної одиниці з попередньої згоди першої. Іншими словами, це сукупність робіт, що виконуються для задоволення потреб клієнта і мають певну вартість (Т. Хилл).

Послуга – це вид економічної діяльності, яка створює цінність і забезпечує визначення переваг для споживача в конкретний час і в конкретному місці в результаті відчутних або невідчутних дій, направлених на отримання послуги чи товару (Лавлок К.).

Послуга – це користь, запропонована клієнту організацією сфери послуг (Норманн Р.).

Під послугою необхідно розуміти будь-який захід або вигоду, що одна сторона може запропонувати іншій і які в основному невідчутні і не призводять до оволодіння будь-чим. Виробництво послуг може бути, а може і не бути пов'язане з товаром у його матеріальному вигляді (Котлер Ф.).

Під послугою розуміється діяльність, направлена на задоволення потреби через надання (виробництво) відповідно до цієї потреби благ (Іванов М.М.).

Послугою можна вважати діяльність, результати якої не мають матеріального вираження, реалізуються і споживаються в процесі здійснення цієї діяльності (Мягков П.А.).

Наведені дефініції, більшою мірою, характеризують послугу, як економічну категорію. Саме економіка наділяє "послугу" розумінням споживчої вартості праці, вираженої у корисному ефекті, що задовольняє потреби людини. Однак, варто зауважити, що поняття "послуга" найчастіше знаходиться на перетині двох суміжних наук – економіки та правознавства. Зокрема, в лоні адміністративного права було зроблено одну з перших спроб використання категорії "послуги" з акцентом на адміністративній процедурі їх надання. Однак, самі представники юридичної науки ставлять під сумнів можливість використання категорії "послуги" стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції [3, с.117].

З економічної точки зору термін "послуга" теж має декілька значень, залежно від області економічних знань, які розрізняють сферу послуг та сферу обслуговування. Тому в економіці послуги розглядаються з двох точок зору: з погляду на їх конкретну функцію у суспільстві та як форма суспільних відносин.

Порівняння поняття "послуга" в економічній та юридичній науці свідчить, що економічне значення послуги за своєю природою є значно ширшим: послуги поділяються на матеріальні (втлені у товар) та нематеріальні (не залишають упереджених результатів, існуючих окремо від виконавців цих послуг). Матеріальні послуги є лише діяльністю, що опосередковують виробництво речі. Нематеріальні послуги одночасно є і процесом, і продуктом праці. З юридичної точки зору послуга є одним із видів цивільно-правових зобов'язань, відтак, має переважно нематеріальний характер. Тому юридичний зміст "послуги" переважно зводиться до адміністративної процедури її надання.

Підсумовуючи, наведені міркування, можемо узагальнено припустити, що сутність послуги, у будь-якому випадку, полягає у задоволенні потреб споживача. Детальніше цю думку підтверджує наступна дефініція: "послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства" [4].

У сфері державно-службових відносин специфічними є потреби, споживачі та агенти, що надають такі послуги. Очевидно, що поняття послуги також набуває тиме особливого змісту.

Залежно від різноманіття форм, існуючих потреб, а також того, хто надає і отримує послугу, у теорії державного управління виділяють цілий спектр понять, що характеризують цю сферу суспільних відносин: публічна, державна, муніципальна, адміністративна, соціальна послуга. Кожна категорія має свій зміст, що не дозволяє нам їх ототожнювати.

В англійських політичних системах використовується термін *public services*, який українською мовою перекладається як "державна", так і "публічна послуга". При чому останній варіант ґрунтується на соціально-економічному призначенню держави із задоволення суспільних інтересів. Але функції держави залежать від потреб суспільства, його рівня розвитку, а також низки інших факторів. На певному етапі еволюції держави суспільство саме поручає державі виконання тих чи інших завдань, очікуючи від нього комплексу послуг, які називають державними. У цьому випадку "державні послуги" є своєрідною формою відносин між державою і суспільством.

У міжнародній практиці поняття *public services* використовується у широкому розумінні, оскільки будь-яка форма взаємодії, згідно ідеї сервісної держави, розглядається як послуга. Державною послугою є законотворча діяльність, оподаткування, охоронно-каральна діяльність і т.д.

Наприклад, у США виділяють 4 сфери діяльності держави: послуги для громадян, способи надання послуг, підтримка процесу надання послуг, управління державними ресурсами. "Послуги для громадян" як сфера діяльності містить 19 напрямів (оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток тощо), кожен з яких, своєю чергою, ділиться на підфункції.

Поняття "державні" та "публічні" послуги нерідко використовують як синоніми, але з точки зору суб'єкту надання послуги поняття "публічна послуга" є ширшим за "державні послуги". Виконавцями публічних послуг можуть бути не лише державні структури, у тому числі муніципальні, але й комерційні організації.

Головна ідея *публічних послуг* полягає у тому, що це – діяльність всезагального значення не залежно від того, який суб'єкт у кожному конкретному випадку її здійснює. Загалом, публічні (неприватні) послуги характеризуються наступними ознаками:

- націлені на задоволення суспільно значимих інтересів;
- спираються на державно-правове регулювання та стандартизацію;
- надаються великим колом спеціально уповноважених органів та установ (державних і недержавних);
- мають необмежене коло споживачів таких послуг.

У науковій літературі можна зустріти цілий ряд визначень поняття "публічні послуги":

1. Публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків.

2. Публічні послуги – це послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо.

3. Публічні послуги – це послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою.

4. Публічні послуги – функції державних органів. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи.

5. Публічні послуги – спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі).

Не претендуючи на категоричність такої дефініції, можна узагальнено подати розуміння публічної послуги як суспільно значиму діяльність як державних (у тому числі місцевих), так і недержавних (але таких, що перебувають під державним управлінням) органів щодо задоволення потреб суспільства (фізичних і юридичних осіб, організацій тощо).

Існує думка, що до розуміння поняття "публічна послуга" варто застосовувати два підходи: емпіричний та теоретичний.

Емпіричний підхід акцентує увагу на реальному виконанні функцій установами та відомствами. Відтак, публічна послуга – це послуга, що надається органами виконавчої влади та їх установами при безпосередній взає-

модії з населенням. Натомість теоретичний підхід ґрунтується на типології благ, які мають свої характеристики.

Наприклад, публічні послуги поділяються на адресні та безадресні. Перші – це діяльність у відповідь на звернення фізичної чи юридичної особи. У такому випадку публічна послуга має на меті задовольнити конкретні потреби, що мають обумовлений законом характер.

Про безадресні послуги говорять тоді, коли йдеться про виконання державними чи муніципальними органами своїх функцій без будь-яких звернень громадян. За таких обставин публічні послуги націлені не на задоволення конкретних безпосередніх запитів (звернень громадян чи організацій), а на довгострокові суспільні інтереси (розвиток науки, проведення медичних, освітніх досліджень, будівництво доріг тощо).

Інші класифікації публічних послуг ґрунтуються на різноманітних критеріях, що демонструють їх різноманітність:

- залежно від суб'єкту надання (державні, муніципальні, недержавного сектору);
- залежно від природи адресата послуги (фізичним особам, юридичним особам, фізичним і юридичним особам);
- за джерелом фінансування (платні та безоплатні);
- за сферою застосування (послуги у сфері підприємницької діяльності, землекористування, соціальних відносин тощо).

За деякими підходами державні послуги є різновидом публічних [5, с. 56]. *Державна послуга* – це поняття, що не має однозначного аналогу у світовій практиці. Це дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, але при цьому державні послуги не тотожні функціям держави. Важливо також зазначити, що надання державних послуг тісно пов'язується з державною службою, яка покликана забезпечувати виконання завдань та реалізацію функцій держави. Таким чином, держава налагоджує механізм з надання послуги населенню через спеціальний апарат державних службовців.

Державні послуги надаються органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством.

Саме термін "державна послуга" найчастіше використовується для позначення основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної влади, де держава розглядається як "постачальник послуг", який надає необхідні їй корисні для суспільства послуги. Серед її ключових ознак виділяють наступні [6, с. 123]:

- специфічна діяльність уповноваженого на надання державної послуги органу;
- має характер юридичного факту;
- має конкретний адресний характер;
- виникає за ініціативою фізичної або юридичної особи;
- тягне за собою настання позитивних для прохача наслідків.

Муніципальні послуги є різновидом публічних послуг, пов'язаних із забезпеченням потреб населення в рамках компетенції певного органу місцевого самоврядування, комунального підприємства, установи, організації.

Значна частина державних функцій покладається на органи місцевої влади чи інші уповноважені державою суб'єкти управління. Така децентралізація здійснення управління у державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи державного значення [7, с. 9].

Окремим видом послуг є *адміністративні*, які можна визначити як такі, що надаються органами виконавчої влади і місцевого самоуправління як результат реалізації владних повноважень. У даному випадку ознака "адміністративні" вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрації) й владну (адміністративну) природу діяльності з надання цих послуг.

І. Коліушко вказує на ряд ознак адміністративних послуг:

- надається за зверненням фізичної або юридичної особи;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи;
- адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повноважень;
- право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;
- результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або юридично значима дія адміністративного органу, якою задовольняється звернення особи.

Запропоновані ознаки, в яких переважає юридичний характер, можемо доповнити ще низкою характеристик: індивідуальність надання; безпосереднє звернення; надання послуги безпосередньо в державному органі; обставини надання цієї послуги через об'єктивні соціально-економічні причини, що визначають неможливість передачі її комерційним або некомерційним організаціям та їхнім об'єднанням.

Таким чином, якщо публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів; то адміністративні послуги – це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [3].

Поняття *соціальних послуг* пов'язане не з особливостю суб'єктів їх надання, а – змістом самої послуги. Зокрема, К.Дубич називає декілька секторів системи надання соціальних послуг:

- державний, до якого входять суб'єкти, що надають соціальні послуги, які знаходяться у державній власності;
- комунальний, який включає установи і заклади комунальної власності, які надають соціальні послуги та знаходяться в підпорядкуванні відповідних органів місцевого самоврядування, наділених повноваженнями створювати такі установи, заклади та управляти ними.
- недержавний, до якого відносяться громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг; управління недержавним сектором здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами [8].

Ключова відмінність соціальних послуг визначається сферою їх реалізації. Вони мають на меті допомогти вирішувати складні життєві ситуації, забезпечення повноцінної життєдіяльності, соціальну адаптацію. Оскільки подібні ситуації, що потребують допомоги у вирішенні проблем, можуть виникати у різних галузях, соціальні послуги теж класифікують на соціально-побутові, соціально-медичні, соціально-освітні, соціально-психологічні, соціально-економічні, соціально-правові тощо.

З юридичної точки зору соціальні послуги мають декілька характерних рис: 1) обов'язково є адресними, а отримувачем соціальних послуг може бути лише особа або соціальна група, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати; 2) порядок їх надання чітко регламентований законодавством; 3) вони надаються лише в межах цільової державної програми, відтак, фінансуються з державної казни.

Врешті, Ю. Горемікін алогічно зауважує, що попри наукову дискусію стосовно визначення поняття "соціальні послуги", основні підходи зводяться до того, що це певним чином організована діяльність на благо суспільства, кінцевою метою якої є підтримка передусім соціально вразливих верств населення, а також надання цим категоріям громадян можливості вести повноцінне, гідне життя [9, с. 6].

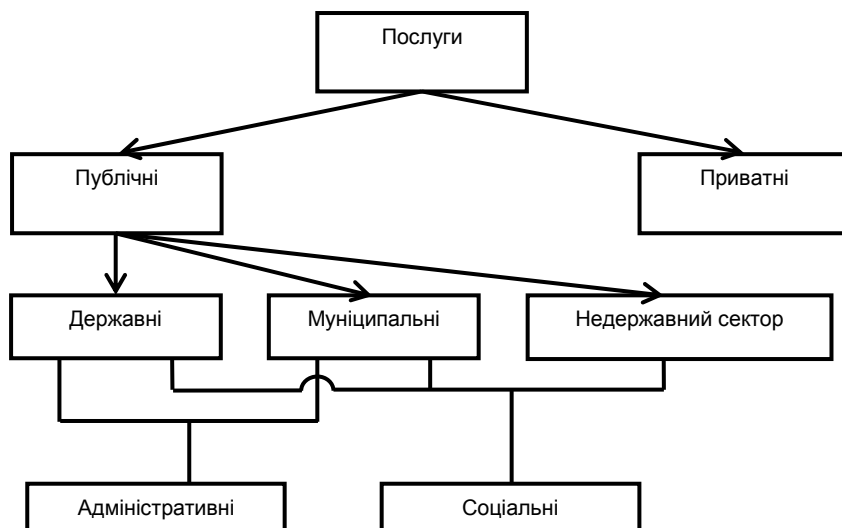
Соціальні послуги співвідносяться з публічними послугами як частина і ціле. Вони можуть надаватися і державними, і муніципальними структурами, і недержавними (комерційними та некомерційними) організаціями. Крім того, соціальні послуги в якості публічних послуг повинні відповідати ознакам універсальності. Ці послуги – невід'ємний атрибут сучасної соціальної держави.

Названі вище поняття умовно можемо зобразити наступною схемою (табл.1).

Проте, така класифікація матиме умовний характер, оскільки формально-логічний підхід до виизначення співвідношення понять (публічна послуга, державна

послуга, муніципальна послуга, адміністративна послуга, соціальна послуга) передбачає наявність їх чітких дефініцій. Оскільки в українському законодавстві та науці ці категорії не мають однозначної дефініції, то дослідження послуг як ключового інструменту реалізації сучасних концепцій державного управління потребує іншого дослідницького підходу.

Представлене різноманіття видів послуг, як бачимо, мають свої особливості, і їх не варто протиставляти одна одній. Одна і та ж послуга може в ряді випадків бути і державною, і публічною, і соціальною. Наприклад, державна послуга характеризує суб'єкта, який надає послугу (зазвичай, це – державні органи). Органи місцевого самоврядування можуть надавати аналогічні державним послуги (муніципальні послуги), але такі послуги не можуть розглядатися як державні, виходячи з конституційного статусу органів місцевого самоврядування. Усі види послуг можна розглядати як діяльність загальнозначущої спрямованості і показують наявність публічного інтересу у здійсненні такої діяльності, яка дозволяє стверджувати, що, незалежно від того, який суб'єкт у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити їх виконання.



Аналіз наукової літератури дозволив виокремити два найпоширеніших теоретичних підходів до концептуалізації державної послуги:

1) *Проринковий підхід*, який пропонує розуміння державної послуги як товару, який надається органами влади громадянам і організаціям, оскільки держава має порівняльні переваги в наданні послуг окремих видів (наприклад, з питань національної оборони, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо). При цьому держава не є монополістом у наданні усього спектру послуг населенню. Той вид публічних послуг, який за критерієм витрат і стимулу виробництва є ефективнішим у приватному секторі, держава делегує своїм уповноваженим "агентам".

2) *Управлінський підхід* під державною послугою розуміє будь-які, як добровільні, так і примусові, форми взаємодії держави і зовнішнього оточення (населення, бізнес).

Загалом, визначення поняття "послуга" має не лише теоретичну цінність, але й цілком практичне завдання,

а саме: оптимізацію процесу взаємодії отримувача і надавача послуг, тобто відносин між суспільством і органами державної влади та їх агентів.

Таким чином, послуги, що характеризують відносини між державою та суспільством в теорії державного управління позначаються різними поняттями. Вважаємо, що комплексне розуміння дієвості усіх різновидів публічних послуг забезпечить ефективність сучасної моделі державного управління. Майбутні наукові розвідки повинні бути спрямовані, в першу чергу, на пошуки ефективних теоретичних конструктів дослідження поняття послуги як особливої форми відносин між державою та громадянином, а також практичних шляхів їх вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Краткий словарь маркетинга по Ф. Котлеру / сост. Н.А. Федоркова, А.С. Шакай. – Рига, 1997. – 71 с.
2. Моргулець О. Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. / О. Б. Моргулець. – К.: ЦУЛ, 2012. – 384 с.

3. Тимошук В. Адміністративні послуги [Текст]: посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія-А", 2012.
4. Державне управління та державна служба: Словник-довідник Уклад. Ю. Оболенський, – К.: Вид-во КНЕУ, 2005 – с.283.
5. Шаров Ю. П. Муниципальные услуги: шлях до високої якості: монографія/ Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь: Видавн. будинок ММД, 2008. – 136 с.
6. Панин И. Н. Информационные технологии в государственном управлении / И. Н. Панин. – М.: Гелиос АРВ, 2011. – 400 с.
7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверу-

ха, Е. Захарченко та ін.] //Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ-НАДУ "Магістр", 2015. – 400 с.

8. Дубич К.В. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження / К. В. Дубич // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 3. – С. 64-69.

9. Горемікіна Ю.В. Класифікація підходів до оцінювання соціальних послуг / Ю.В. Горемікіна // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 1. – С. 79-89.

Надійшла до редколегії 10.05.16

V.M. Stolar, asp.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПОНЯТИЕ "УСЛУГА" В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье проведено теоретическое исследование сущности понятия "услуга", которое глубоко укореняется в отечественной практике государственного управления, но не имеет должного научного обоснования. Осуществлена попытка упорядочения понятийного аппарата, в частности, классификации публичных услуг, выяснения характерных черт государственных, административных, муниципальных, социальных услуг для усовершенствования системы их предоставления.

Ключевые слова: услуга, публичная услуга, государственная услуга, муниципальная услуга, административная услуга, социальная услуга.

V.M. Stolar, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

CONCEPT OF "SERVICE" IN THEORY OF THE STATE GOVERNANCE

This article provides theoretical research of essence of the "service" concept, which is deeply establishing in national state governance practice, but it hasn't proper foundation. Realized the attempt to order conceptual system, in particular, classification of public services; finding out specific characteristics of public, administrative, municipal and social services for improving service system.

Key words: services, public services, administrative services, social service.

УДК 35.086-057.34

О.В. Ткаченко, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Правовий статус посадових осіб відрізняється від статусу інших службовців. Від того як здійснюється і регулюється їх діяльність багато в чому залежить ефективність роботи різних ланок державного апарату. Разом з тим суворе регламентація правового становища посадових осіб пов'язана з їх правильним відмежуванням від інших службовців і з тим, наскільки чітко і одноманітно формулюється саме поняття посадової особи. В даний час необхідність вироблення єдиного визначення посадової особи визнається більшістю авторів, що працюють в різних галузях правової науки та державного управління.

Проблема дослідження правового статусу посадової особи має підвищене значення саме в даний час, так як більша частина присвячених їй робіт відноситься ще до радянського періоду і в них не враховуються зміни, що відбулися в законодавстві нашої країни за останні роки, коли вся система державного управління зазнала суттєвих змін, що спричинило за собою нове розуміння місця і ролі державної влади та її посадових осіб у суспільстві.

Посадові особи відіграють домінуючу роль у здійсненні державного управління. Поняття посадової особи є одним з корінних в юридичній науці та системі державного управління. Розкриття змісту даного поняття безпосередньо пов'язане з місцем і роллю в управлінні країною державних органів, насамперед таких їх характеристик, як: відносна відособленість, самостійність; участь у здійсненні функцій держави; діяльність від його імені та за дорученням; володіння державно-владними повноваженнями; наявність відповідної компетенції та структури; застосування властивих органу організаційно-правових форм діяльності. Органом держави може бути одна посадова особа чи організована група посадових осіб, таким чином, орган державної влади – це організаційно-правовий інститут практичного здійснення компетенції як сукупності повноважень щодо предмета відання, встановленому Конституцією України. Адміністративна відповідальність посадових осіб є на даний момент найбільш невідосконаленим видом відповідальності. Основні проблеми її накладення і застосування пов'язані в даний час з двома питаннями: відсутністю в адміністративному законодавстві єдиного визначення посадової особи і прогалин або навпаки суперечність норм в адміністративному законодавстві.

Ключові слова: відповідальність, адміністративна відповідальність, інститут адміністративної відповідальності, суб'єкти адміністративної відповідальності, посадова особа, адміністративне правопорушення, державне управління.

Постановка проблеми. Необхідною умовою нормального розвитку і функціонування будь-якої демократичної правової держави є неухильне виконання законів, подальше зміцнення гарантій прав і свобод громадян, охорона цих прав від різноманітних порушень.

Формування правової держави є в першу чергу втіленням принципу верховенства права і закону, 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 свого розвитку, якщо в ньому не будуть дотримані права і свободи людини і громадянина. Зазначимо, що безвідповідальність осіб, в нашій державі, які вчиняють правопорушення, завжди послаблювала і як й раніше послаблює силу закону, перетворюючи свободу людини і громадянина в її протилежність – свавілля.

В сучасній правовій науці системи державного управління виділяють два протилежні підходи до розуміння поняття "посадова особа" – широкий та вузький [4, с.13]. Це в даному випадку розкриває можливості

для уточнення правового статусу посадової особи. Оскільки за роки реалізації законодавства в державі інтерес до цього питання завжди залишається і викликає гострі дискусії.

Вперше серед "адміністративістів" сучасне поняття посадової особи сформулював І.І. Євтихiev [3, с.49–50]. Але знову ж таки поняття є недосконалим і потребує подальшого уточнення та доповнення.

Аналіз останніх досліджень. Свідчить про увагу вчених до проблем, пов'язаних з питанням правового статусу суб'єктів адміністративної відповідальності в системі державного управління, зокрема цим займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.П. Петков, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, О.Н. Ярмиш та інші.

Метою статті є комплексне вивчення інституту адміністративно-правової відповідальності посадових осіб розгляд теоретичних і практичних проблем.

Найважливішою властивістю невідворотності адміністративної відповідальності є реальність дії не тільки для тих суб'єктів суспільних відносин, на яких покладається визначення юридичних обов'язків, а й для державних органів та їх посадових осіб, які здійснюють контроль за їх виконанням. Використання при цьому правових форм, засобів і способів є абсолютною прерогативою держави, яке, виходячи із суспільних потреб, видає необхідні правові норми, що створюють механізм реалізації принципу невідворотності юридичної відповідальності. Законодавче закріплення принципу невідворотності юридичної відповідальності узаконює реальність дії принципу невідворотності як самої держави, так і його посадових осіб.

Адміністративна відповідальність посадових осіб є різновидом і складовою частиною інституту адміністративної відповідальності, в силу чого їй притаманні ознаки останньої. Однак поряд з цим вона відрізняється:

- властивими тільки їй специфічними рисами;
- особливим змістом елементів складу посадового адміністративного правопорушення, що з'явилися наслідком наявності спеціального суб'єкта правопорушення – посадової особи, що володіє особливим правовим становищем (статусом).

Виклад основного матеріалу. Обов'язковою умовою державності є наявність механізму правового реагування на порушення прав і свобод громадян, а також на порушення законодавчо закріплених норм і правил життєдіяльності суспільства і держави. Це і є одним з основних завдань законодавства України про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Обов'язковою умовою державності є наявність механізму правового реагування на порушення прав і свобод громадян, а також на порушення законодавчо закріплених норм і правил життєдіяльності суспільства і держави. Це і є одним з основних завдань законодавства України про адміністративні правопорушення.

Інтереси людини і громадянина, суспільства і держави не повинні суперечити один одному, а перебувати в гармонійному поєднанні. Завдання держави полягає у формуванні такого механізму реагування на адміністративні правопорушення, який гарантував би оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб і одночасно виключав будь-які прояви беззаконня і свавілля відносно громадян, серед заходів адміністративного впливу, що застосовуються до порушників, особливе місце займають заходи адміністративного покарання, оскільки саме в них виражена негативна державна оцінка вчинених діянь.

У зв'язку з тим, що відносини між державою і громадянином безперервно розвиваються, з'являються нові аспекти, які вимагають наукової оцінки і правового аналізу. Робота по забезпеченню законності й правопорядку, законних інтересів громадян, не є ще достатньо

ефективною і не в повній мірі відповідає цілям формування громадянського суспільства.

Таким чином, реалізація принципу соціальної справедливості, як умова правомірного застосування заходів адміністративної відповідальності в системі державного управління, привертає особливу увагу з погляду гарантій прав і свобод особистості та інтересів держави.

Так, наприклад, адміністративно-правовий статус посадової особи не є незмінним, він зміцнюється разом із розвитком держави, одночасно з удосконаленням правового регулювання суспільних відносин. У зв'язку із впровадженням принципів децентралізації в систему місцевого самоврядування, отримання нових умов функціонування приватного сектора економіки статус посадової особи, безумовно, не повинен залежати від виконання державних функцій, як це робилося довгий час. Все це вимагає уточнення поняття посадової особи.

Адміністративно-правові норми, деталізуючи і конкретизуючи норми конституційного права, з одного боку, визначають структуру та зміст статусу посадової особи як суб'єкта адміністративних правопорушень. З іншого боку, норми адміністративного права визначають структуру та зміст статусу посадової особи як учасника сучасної системи адміністративних правовідносин. Як наслідок, в нормах чинного законодавства, простежується стійка тенденція до розширення структури та змісту адміністративно-правового статусу посадової особи.

В даний час в адміністративно-правових нормах є цілий ряд несистематизованих законів та підзаконних нормативно-правових актів, де по факту встановлено взаємозв'язок посадової особи з адміністративними повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При такому підході із загального числа чинних законів і підзаконних актів більшою мірою сформувався масив чинного законодавства, що регулює адміністративно-правовий статус посадових осіб, які покликані виконувати адміністративні повноваження органів державної влади.

Адміністративно-правовий статус посадової особи являє собою категорію, яка визначає урегульоване адміністративно-правовими нормами положення (місце і роль) даної особи по відношенню до інших суб'єктів адміністративних правовідносин.

Основу адміністративно-правового статусу посадової особи як суб'єкта адміністративних правовідносин складають такі уніфіковані елементи:

- адміністративна правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність) посадової особи;
- службова залежність (організаційна підпорядкованість) посадової особи;
- адміністративно-правові принципи, встановлені для посадової особи; – адміністративно-правові функції посадової особи;
- заходи адміністративно-правового примусу, які застосовуються до посадової особи.

Перетворення, що відбуваються сьогодні в країні наслідком проведених в останні роки політичних й соціально-економічних реформ, зажадали перегляду низки положень, що визначають правове регулювання існуючих суспільних відносин, особливо у сфері державного управління. Головним завданням якого, в сучасних умовах функціонування, є забезпечення узгодженої і впорядкованої діяльності всіх частин, складових нашої системи державного управління. Дана обставина свідчить про необхідність по-іншому поглянути на інститут адміністративної відповідальності посадових осіб, визначити його роль на сучасному етапі розвитку української

державності з урахуванням останніх змін в законодавчому полі нашої держави.

Питання про необхідність упорядкованості й стабілізації структури та функцій органів виконавчої влади, в тому числі і юрисдикційних, останнім часом, стало набувати більш глобального характеру, про що свідчать останні пропозиції щодо створення ефективного механізму підвищення управлінської дисципліни та контролю за адмініструванням.

Одне з провідних місць у підтримці законності й дисципліни в процесі здійснення державного управління, безсумнівно, повинно відводитися інституту адміністративної відповідальності посадових осіб.

Наприклад, зняття багатьох адміністративних заборон і обмежень на в'їзд іноземних громадян та осіб без громадянства, відкритість економіки для іноземних юридичних осіб, розвиток економічних, політичних і професійних міжнародних зв'язків в даний час спричинило різке збільшення числа перебуваючих в країні іноземних громадян, осіб без громадянства, а також діючих на території нашої держави іноземних юридичних осіб.

Довгий час дане питання досліджувалося переважно в рамках галузевих юридичних наук та державного управління і досі не отримало достатньої уваги на загальнотеоретичному рівні з урахуванням нових наукових ідей і підходів.

Недостатня розробленість понятійного апарату, концептуальні розбіжності вчених у галузі адміністративної відповідальності (зокрема, з проблем її суб'єктів), а також прогалини у правовому регулюванні окремих питань, пов'язаних з особливостями різних видів і суб'єктів адміністративної відповідальності, створюють серйозні перешкоди на шляху вдосконалення інституту адміністративної відповідальності, найбільш істотним чином зачіпають права і свободи людини і громадянина.

Висновки. Нормальне врегулювання суспільних відносин зумовлює необхідність держави брати участь у найрізноманітніших сферах життя, здійснювати організацію та контроль за різними аспектами життєдіяльності населення. Цим і обумовлюється різноманіття відносин, що виникають при відправленні з боку держави в особі уповноважених органів (посадових осіб) публічної влади.

Крім цього, постійне вдосконалення державного устрою, розвиток окремих аспектів державного управління в деяких випадках веде до значних змін державної політики. У цих випадках особливо виразно проявляється потреба в нових підходах до врегулювання, здавалося б, усталених вже відносин.

О.В. Ткаченко, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

Проблема вдосконалення правового статусу посадової особи є однією з центральних проблем сучасного державного управління. В умовах реформування економічної системи, залишається значною роль державних органів в управлінні нашою країною. В даний час зростає відповідальність державних органів за свою діяльність, що веде до необхідності кардинального поліпшення роботи їх посадових осіб.

Однак, щоб домогтися таких результатів в управлінні, необхідно підготувати правову базу їх діяльності, що виражається насамперед у чіткому розподілі та нормативному закріпленні функцій, прав і обов'язків як державних органів в цілому, так і їх посадових осіб, а також визначенні їх заходів відповідальності.

Ефективність управління досягається там, де службовець володіє максимумом прерогатив, необхідним для виконання його обов'язків, і в той же час знаходиться під потенційним контролем, несе всю повноту відповідальності за свої дії або бездіяльність.

Сучасне визначення свідчить про докорінну зміну державної політики, державних поглядів на саму сутність посадової особи. Якщо раніше держава проголошувала необхідність участі в управлінні якомога більшої кількості людей (представників громадськості), то сучасне законодавство свідчить про зворотне: держава дистанціювала відповідальність осіб, які безпосередньо здійснюють державну владу і беруть участь в прямому сенсі слова в вирішенні державних завдань, від всіх інших категорій управлінців.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс] / Законодавча база Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Евтихий Е. И. Административное право СССР / Евтихий Е. И., Власов В. А. – М., 1946. – 302 с.
4. Усольцев А. Т. Должностное лицо в советском государственном управлении / Усольцев А. Т. // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 13–19.

Надійшла до редколегії 01.12.15

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Правовой статус должностных лиц отличается от статуса других государственных служащих. От того как осуществляется и регулируется их деятельность во многом зависит от эффективности работы различных звеньев государственного аппарата. Вместе с тем строгая регламентация правового положения должностных лиц связана с формулированием понятия должностного лица. В настоящее время необходимость выработки единого определения должностного лица признается большинством авторов, работающих в различных отраслях правовой науки и государственного управления.

Проблема исследования правового статуса должностного лица имеет повышенное значение именно в настоящее время, так как большая часть посвященных ей работ относится еще к советскому периоду и в них не учитываются изменения, произошедшие в законодательстве нашей страны за последние годы, когда вся система государственного управления претерпела существенные изменения, что повлекло за собой новое понимание места и роли государственной власти и ее должностных лиц в обществе.

Должностные лица играют доминирующую роль в осуществлении государственного управления. Понятие должностного лица является одним из коренных в юридической науке и системе государственного управления. Раскрытие содержания данного понятия непосредственно связано с местом и ролью в управлении страной государственных органов, прежде всего таких их характеристик, как: относительная обособленность, самостоятельность; участие в осуществлении функций государства; деятельность от его имени и по поручению; владение государственно-властными полномочиями; наличие соответствующей компетенции и структуры. Административная ответственность должностных лиц является на данный момент наиболее неусовершенствованным видом ответственности. Основные проблемы ее наложения и применения связаны в настоящее время с двумя вопросами: отсутствием в

административном законодательстве единого определения должностного лица и пробелов или наоборот противоречие норм в административном законодательстве.

Ключевые слова: ответственность, административная ответственность, институт административной ответственности, субъекты административной ответственности, должностное лицо, административное правонарушение, государственное управление.

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

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF OFFICIALS IN PUBLIC ADMINISTRATION

The legal status of officials is different from the status of other employees. The way implemented and regulated their activities depends largely on the performance of various parts of the state apparatus. At the same strict regulation of the legal status of officials related to their proper separation from other employees and to how clearly and uniformly formulate the notion of an official. At present need for a single definition of official recognized by most authors working in different fields of legal science and public administration.

The problem of the study of the legal status of an official has raised important thing now. After all, most of it dedicated to the work dates back to the Soviet period and they do not take into account changes in the legislation of our country in recent years. The whole system of government has undergone significant changes that resulted in a new understanding of the place and role of the government and its officials in society.

Officials play a dominant role in governance. The concept of an official is one of the fundamental in legal science and public administration. Disclosure of the contents of this concept is directly related to the place and role in governance of state bodies, especially their characteristics such as: relative isolation, independence; participation in the exercise of state functions; activity on his behalf and on behalf of; State-ownership of authority; availability of relevant competences and structures; use of authority inherent organizational and legal forms of activity. State Authority may be one official or organized group of officials, thus, the public authority – a legal institution organizational and practical implementation competence as a combination of authority on the subject of competence established by the Constitution of Ukraine. The administrative responsibility of officials is currently the most advanced type of responsibility. The main problems of the sanction and the application currently associated with two issues: the lack of an administrative law officer single definition and contrast gaps or conflict rules in administrative law.

Keywords: responsibility, administrative responsibility, institute administrative proceedings, subjects of administrative responsibility, the official person, administrative offense, governance administration.

УДК 35.01:351.77:061.2

Т.А. Федоренко, асп.
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: АНТИКОРУПЦІЙНІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена актуальним проблемам участі громадськості в запобіганні та протидії корупції в процесі формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні. Поставлено питання про посилення ролі громадянського суспільства та його інститутів у забезпеченні транспарентності державної політики у сфері охорони здоров'я та проаналізовано основні методи й форми реалізації антикорупційної функції громадськості в Україні, визначається їх ефективність. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та державно-управлінської практики у сфері залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадськість, антикорупційна функція громадянського суспільства, державна політика у сфері охорони здоров'я, запобігання та протидія корупції у сфері охорони здоров'я.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). Розбудова успішної держави буде успішною лише тоді, коли її здійснюватиме здорова нація. У свою чергу, здоров'я кожної людини, рівно як і здоров'я нації загалом, є результатом не лише Божого промислу, а й результатом успішного формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

Сьогодні ставить перед Україною складні, не відомі до сьогодні виклики і завдання в сфері охорони здоров'я. Так, нині нарізла потреба в докорінній зміні системи державного управління системою охорони здоров'я, зокрема, в частині оптимізації структури закладів охорони здоров'я в Україні, запровадження страхової медицини, усталення прогнозованих і прозорих механізмів здійснення закупівель ліків, трансформації існуючих і створення нових центрів і служб для надання медичних і соціально-психологічних послуг для учасників АТО, а також для внутрішніх вимушених переселенців тощо. Очевидно, що вирішення цих і інших проблем у сфері охорони здоров'я вимагає формування виваженої та системної державної політики в одній з сфер, яка ґрунтуватиметься на: а) широкій участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я; б) подолання корупції у системі державного управління цієї сферою життєдіяльності суспільства та держави.

Поширена у науковому та експертному середовищі думка про те, що корупція шкодить розвитку держави,

буде не повною, якщо не згадати про ті збитки і поразки, які корупційна злочинність і інші вияви корупції спричиняють людині, її життю та здоров'ю, та громадянському суспільству в цілому. Адже людина, її законні інтереси, права та свободи і, у першу чергу, право брати участь в управлінні державними справами, залишаються найбільш вразливою мішенню для корупції [5, с. 47].

Автори підручника "Демократизація" з Оксфордського університету М. Стів Фіш і Дж. Віттенберг розмежували усі країни світу на три категорії: а) країни усталеної демократизації (Індія, Кіпр, Польща, Сербія, Україна і ін.); б) держави нестабільної демократизації (Албанія, Боснія, Грузія, Туреччина і ін.); в) держави безуспішної демократизації (Бангладеш, Джибуті, Киргизія, Нігерія, Таджикистан і ін.). Вони також справедливо стверджують, що "центральною драмою сучасної світової політики" є "повернення демократизації назворот" і визначають основні причини руйнування демократії в сучасному світі (низький розвиток економіки і феномен "вуглецевих демократій"; історичні та геополітичні чинники; радикалізований іслам; населення, схильне до популізму та перманентних радикальних виступів; безконтрольне посилення президентської влади і армії тощо) [3, с. 426-430, 448]. Але, наведені чинники будуть не повними без згадки про корупцію, яка вихолощує та спотворює демократію як цінність і процедуру.

Так, професор Колумбійського університету Н. Урбінаті, переосмислюючи роботи А. де Токвіля, пише, що "цінність сучасної демократії спирається на те, що вона дозволяє громадянам змінювати свої рішення та ліде-

рів, не ставлячи під питання політичний порядок" [13, с. 26]. Натомість корупція дозволяє політичним лідерам безмежно довго трансформувати демократичні інститути на свою користь, породжуючи різні спотворені типи демократії, зокрема, популістську, плебісцитарну etc. Це ж твердження буде справедливим і для державного управління в сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематика участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, з одного боку, залишається традиційним предметом наукових досліджень у галузі державного управління (Т. П. Авраменко, М. М. Білинська, Т. О. Бутирська, Н. О. Васюк, Л. І. Жаліло, В. І. Капустяк, В. М. Князевич, Н. П. Кризіна, В. В. Лещенко, О. Г. Пухкал, Я. Ф. Радиш, О. П. Якубовський та ін.), а з іншого – набуває в реаліях сьогодення нового звучання та сенсу. Адже Україна нині продовжує вважатися більшістю зарубіжних країн і міжнародних організацій державою, де процеси демократизації, на відміну від багатьох інших пострадянських республік, мають помітні успіхи. У першу чергу, завдяки Помаранчевій революції 2004 р. і Революції гідності 2014 р., а також через спроможність політиків йти на чесні та прозорі вибори й не рідко програвати їх, не консервуючи свою владу в будь-який спосіб. Але, статус демократичної, а значить і перспективної держави, може бути втрачений Україною в випадку капітуляції громадянського суспільства та держави перед корупцією. І найбільш індивідуальним показником такої капітуляції є помітне зниження ефективності системи охорони здоров'я в Україні.

Враховуючи, що Україна минулого року зайняла 130 місце у рейтингу сприяння корупції *Transparency International CPI-2015* [12], загроза суспільному розвитку та процесам демократизації в Україні зберігає свою актуальність. Показову, у контексті наведеного твердження, що в 2015 р. Україна посіла аж 123 місце за т. зв. "індексом щастя" та збільшення розриву між Україною й державами-учасницями ЄС, Канади, США, Швейцарії за рівнем тривалості життя (66,1 р. – для чоловіків і 76 – для жінок, станом на 2012 р.), поширення інфекційних хвороб, високого рівня травматизму та серцево-судинних захворювань.

До того ж, започаткована в 2014 р. робота профільного міністерства у співпраці з науково-експертним середовищем над Національною стратегією реформування системи охорони здоров'я в Україні на сьогодні не лише не реалізована, а й не отримала свого логічного втілення в системі чинного законодавства. Окремі успішні управлінські практики у сфері охорони здоров'я в Україні мають фрагментарний характер і реалізуються швидше не завдяки, а всупереч архаїчній системі державного управління в цій надчутливій сфері суспільних відносин.

У свою чергу, участь громадськості в формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні також має суперечливий і не рідко спонтанний характер. А громадське "адвокаті" окремих інтересів у сфері медицини і фармакології часто має доволі дотичний стосунок до інтересів громадянського суспільства та пересічних громадян. Усе зазначене вище дозволяє стверджувати про потребу формування новітніх підходів щодо участі громадськості в запобіганні корупції в процесі формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є висвітлення сутності та змісту антикорупційної функції громадянського суспільства, формування кон-

цептуальних засад протидії громадськості виявам корупції при формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення відповідної правотворчої та державно-управлінської практики.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Однією з найбільш гострих проблем діяльності громадянського суспільства у сфері утвердження демократії та боротьби із корупцією в ХХІ ст. стало поширення так званої "імітаційної" чи "атрибутивної" демократії, коли народовладдя імітується, а громадськістю, а то й громадянським суспільством вважається пул громадян і інститутів громадянського суспільства, що є зручним для легітимізації рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Тому, дослідження проблем участі громадськості в протидії корупції при формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я вимагає відповіді щонайменше на два питання: а) про зміст категорій "громадянське суспільство" та "громадськість"; б) про сутність демократії в цілому та партисипаторної демократії зокрема.

Як відомо, громадянське суспільство та уявлення про нього сформувалася історично та стали синтезом гуманістичних вчень і досвіду організації спільного життя людей. Очевидно, що певні прототипи саморегулятивних людських колективів існували йще у перших державах світу (Елам, Єгипет, Ванланг, Шан-Інь і ін.). У цьому сенсі можна погодитись із М. В. Денисюком, що "громадянське суспільство виникає разом і поряд з державою, бо ні перше, ні друге не здатне до самостійного, а тим паче, взаємовиключного співіснування" [4, с. 18].

Разом із тим, сучасні уявлення про громадянське суспільство, як власне і демократію, у Західній правовій традиції пов'язують насамперед з вченнями Аристотеля, обґрунтованими у VI ст. до н.е. в його "Політії". У цій відомій роботі мислитель обґрунтував, не лише категорія *koinonia politike* ("політична спільнота") і *polis* ("суспільство"), що з часом трансформується в римському праві в більш звичні для сучасників категорії "*politica communicacio*" і "*societas civilis*" – "громадянське суспільство", а й висновок про те, що об'єднання людей відбувається "заради самого життя, скріплюючи державне спілкування" [2, с. 83]. Таким чином, Аристотель вважав спільноту вільних громадян, об'єднаних в політичне суспільство, основою полісу та невід'ємною складовою держави.

В епоху Відродження та Реформації ідеї громадянського суспільства, подібно ідеям демократії, конституції і ін., були реставровані й отримали свого нового звучання. Так у XVII-XIX ст.ст., під впливом зрубання Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Б. Спінози, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, А. Фергюсона, А. де Токвіля, І. Канта, Г. Гегеля та ін. мислителів, громадянське суспільство стало раціональною альтернативою феодалному становому суспільству, а соціальна активність громадян почала визнаватися джерелом позитивних трансформацій у суспільстві та державі на користь людини.

Так, Дж. Локк у своїй роботі "Два трактати про врядування" запроваджує термін "спільнотворення", яким позначає формування громадянського суспільства. При цьому, мислитель пояснює, що він має на увазі під спільнотворенням "не демократію, чи будь-яку іншу форму врядування, а будь-яку незалежну спільноту, яку латиняни позначали словом *civitas*" [8, с. 198]. Таким чином, Дж. Локк одним із перших відокремив громадянське суспільство, як суб'єкт, від демократії як політичного режиму, та визначив мету його формування: "прагнення мирно та безпечно користуватись своє власністю, а голо-

вним знаряддям та засобом для цього слугують закони" [8, с. 200]. При цьому, Дж. Локк вважав, що для жодної людини, яка перебуває в громадянському суспільстві, не може бути винятків із законів буття цього суспільства.

Діяльнісний компонент формування громадянського суспільства та його природне прагнення жити не за велінням влади, а за законом суспільства відзначав і шотландський мислитель А. Фергюсон. "Правила деспотії писані для урядів, що стоять над зіпсованими людьми" – писав мислитель. Натомість, "люди, що переслідують у суспільстві різні цілі та притримуються різних поглядів, забезпечують широкий розподіл влади і волею випадку приходять до громадянського устрою, більш сприятливого щодо людської природи, аніж ті, до яких здатна прийти людська мудрість" [14, с. 336]. В ідеалі такий громадський устрій потребував свого унормування в законах.

З появою перших декларацій і білів про права та свободи людини, а також утвердження перших конституцій громадянське суспільство трансформується з певної світоглядної цінності в суб'єкт правовідносин, наділений визначеними правами та обов'язками. Зокрема, іще Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 р. у своїй преамбулі визначає таку категорію як "громадянський союз", а статті 11, 14, 15 і ін. встановлюють правові характеристики громадянського суспільства.

Зокрема, із поміж різноманітних функцій громадянського суспільства, ст. 15 Декларації прав людини і громадянина Франції, яка донині зберігає свою чинність, яка складає чинної Конституції Франції, виокремлює контрольну функцію: "Суспільство має право вимагати звіту у кожної посадової особи з ввіреної їй сфери управління" [7, с. 137]. Саме а) підпорядкування громадянського суспільства та його членів закону, б) участь громадськості в управлінні державними справами, а також в) звітність органів публічної влади перед громадянами стали, поряд з г) визнанням природного права громадян на добровільні асоціації, визначальними сутнісними рисами громадянського суспільства у його сучасному розумінні.

Сучасні вчені по-різному визначають сутність і зміст громадянського суспільства. Так, свого часу відомий український вчений і громадський діяч Л. П. Юзьков, автор одного з перших проєктів Конституції України, ставив завдання щодо визначення конституційних основ громадянського суспільства таким чином, щоб "громадянське суспільство підпорядкувати людині. А державу – суспільству та людині. А не навпаки, як це десятиліттями було у нас: і суспільство, і людина – для держави" [1, с. 344].

Не рідко громадянське суспільство репрезентується як процес і результат діяльності його інститутів у правозахисній сфері. Зокрема, на думку М. В. Денисюка, громадянське суспільство є комплексом номінально незалежних від держави формалізованих або неформалізованих структур, зв'язків між ними, норм і цінностей, що у своїй сукупності здатні впливати на державні інститути з метою захисту прав і свобод людини і громадянина [4, с. 29].

Комплексний підхід щодо сутності та змісту громадянського суспільства пропонується О. С. Лотюк. На думку цієї вченої, громадянське суспільство є історично сформованою, цілісною системою самостійних і завершених суспільних відносин і незалежних від держави суб'єктів, що в легітимний спосіб забезпечують, на засадах рівного партнерства з державою, реалізацію та захист конституційних прав і свобод людини, її законних інтересів, утвердження демократії та верховенства права, а також беруть участь в управлінні державними справами, впливають на конституційну правотворчу і право-

застосовну діяльність. Його основними сутнісними ознаками є: самоврядність, добровільність, самодостатність, плюралістичність, відкритість та ін. [9, с. 294]. Існують і інші визначення категорії "громадянське суспільство".

Узагальнюючи результати наукових досліджень громадянського суспільства у вітчизняній і зарубіжній науці та адаптуючи їх до предмету цієї монографії, можна зробити висновок, що громадянське суспільство – це процес і результат діяльності громадян і формалізованих та неформалізованих інститутів громадянського суспільства (громадськості) з метою утвердження та захисту прав і свобод людини, а також участі в управлінні державними справами та здійсненню контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема щодо упередження корупції на публічних службі.

Таким чином, громадянське суспільство є добровільною, відкритою, само організованою та функціональною спільнотою соціально активних громадян і інститутів громадянського суспільства, їх об'єднань і асоціацій, які взаємодіють з державою, стимулюють її розбудову та, водночас, виступають запобіжниками щодо неефективного державного управління та корупції [5, с. 51].

При цьому, слід звернути увагу, що в Конституції та законах України рідко вживається такий суб'єкт як "громадянське суспільство". Хоча, в останні роки відбувається процес повернення категорії "громадянське суспільство" в чинне законодавство. Прикладом цього є Національна стратегія розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр., затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68 [11].

Натомість, для позначення взаємодії "соціально активного ядра" громадянського суспільства в законах України, указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України традиційно застосовується категорія "громадськість". Подібні нормотворчі підходи узгоджуються й із міжнародними документами у сфері розвитку громадянського суспільства. Зокрема, подібне розуміння громадськості зустрічаємо у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року, де термін "громадськість" використовується для позначення організованого громадянського суспільства (organized civil society), передбаченого об'єднаннями волонтерів, некомерційними організаціями, асоціаціями, фондами, благодійними організаціями, а також спільнотами або групами громадських активістів [16]. У силу зазначеного, категорії "громадянське суспільство" та "громадськість" є не взаємовиключними, а взаємодоповнювальними.

Сучасне громадянське суспільство, на відміну від громадянського суспільства XVIII-XIX ст.ст., і навіть громадянського суспільства 70-80-х років XX ст., є багатифункціональним суб'єктом державотворення та правотворення. Аналіз чинного законодавства (Конституція та закони України, інші акти чинного законодавства) та міжнародних договорів (Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Конвенція ООН проти корупції 2003 р. і ін.) і документів (Європейська конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій ETS No 124 1986 р., Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ 1990 р., Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії з зацікавленими сторонами (COM(2002)704) 2002 р. і ін.), дозволяють зробити висновки про унормування у національному законодавстві та міжнародному праві значної кількості функцій громадянського суспільства та його інститутів. Це дозволяє

дослідникам виокремлювати різні функції громадянського суспільства, тобто, напрями і види впливу громадянського суспільства на трансформаційні процеси у традиційному трикутнику "людина – суспільство – держава".

Так, на думку фахівців з державного управління О. П. Якубовського та Т. О. Бутирська, основними функціями громадянського суспільства є: 1) продукування норм і цінностей, що держава потім скріплює своєю санкцією; 2) інтегрування суспільства, зокрема шляхом додання цивілізованого вигляду суспільним конфліктам (і тим самим їхнього "гасіння"); 3) утворення середовища, у якому формується розвинений соціальний індивід; 4) вплив на державу, формування її відповідно до демократичних норм та інтересів громадян [15, с. 22]. При цьому, остання з названих функцій, очевидно, може диференціюватися на інші предметні функції.

Змістовну класифікацію функцій громадянського суспільства пропонує й О. С. Лотюк, яка обґрунтовано відзначає, що єдиним об'єктивним критерієм класифікації функцій громадянського суспільства в цілому (а не як суми функцій інститутів громадянського суспільства) є об'єкт і предмет його впливу на суспільні відносини, протилежною стороною яких виступає людина, суспільство, держава. Подібний методологічний підхід дозволив О. С. Лотюк виокремити наступні функції громадянського суспільства: а) установча функція щодо визначення цілей і пріоритетів розвитку суспільства та держави; б) функція легітимації рішень і правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; в) функція громадського контролю за діяльністю органів державної влади і їх посадових осіб; г) правозахисна функція; г) правотворча функція щодо ініціювання та функція громадської експертизи проектів актів законодавства; д) правозастосовна функція щодо реалізації легітимних інтересів суспільства в державній політиці; е) функція кадрового рекрутингу політиків, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, бізнес-персоналу тощо [10, с. 302].

Запропоновані О. С. Лотюк функції громадянського суспільства мають системний, але не вичерпний характер. Тому, систему запропонованих вченою функцій можна було б розширити антикорупційною функцією громадянського суспільства та його інститутів. На це безпосередньо вказують і міжнародні зобов'язання України. Так, Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. у статтях 5 і 6 визначає проведення державами-учасницями, включаючи і Україну, таких заходів щодо боротьби з корупцією, як активне доручення громадянського суспільства та його інститутів до формування та реалізації антикорупційної політики, а також до поширення в суспільстві знань щодо запобігання та протидії корупції [6]. Наближені завдання щодо партнерства держави і громадянського суспільства у сфері запобігання та протидії корупції ставлять і інші міжнародні договори і документи.

Отже, антикорупційну функцію громадянського суспільства слід визначити як важливий напрям легітимного впливу громадянського суспільства на формування та реалізацію державної антикорупційної політики, зокрема, щодо утвердження та впровадження антикорупційних стратегій, здійснення контролю за доброчесністю посадових і службових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування та оприлюднення фактів корупції на публічній службі та проведення просвітницької та інформаційно-аналітичної роботи у сфері боротьби з корупцією. Очевидно, що масштабність антикорупційної функції громадянського суспільства пе-

редбачає й множинність суб'єктів її реалізації – профільних інститутів громадянського суспільства.

Як уже зазначалось на початку статті, одним із найбільш важливих напрямків антикорупційної діяльності громадянського суспільства та його соціально активної складової громадськості, є виявлення та протидія будь-яким виявам корупції при формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Адже, корупція у сфері охорони здоров'я, за влучною оцінкою М. М. Білинської та Т. П. Авраменко, є індикатором і результатом недосконалості механізмів державного управління цією галуззю, недорозвиненості соціальних інститутів та соціальних відносин [5, с. 353].

Очевидно, що громадськість в Україні не може і не повинна підміняти собою діяльність спеціально уповноважених органів у сфері боротьби з корупцією (Національне антикорупційне бюро, Національна поліція, Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції та ін.). Разом із тим, громадянське суспільство в цілому та громадськість зокрема наділені достатнім потенціалом та законодавчо унормованим демократичним інструментарієм, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики" від 3 листопада 2010 р. № 996, щодо запобігання протидії корупції в сфері охорони здоров'я.

Це, зокрема, наступні методи і форми участі соціально активних громадян і інститутів громадянського суспільства щодо запобігання протидії корупції в сфері охорони здоров'я в Україні:

1. Участь у діяльності громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я України, а також у громадських радах і інших консультативно-дорадчих органах, які створюються при центральних органах виконавчої влади, які знаходяться у сфері спрямування та координації Міністерства охорони здоров'я та територіальних органах охорони здоров'я. При цьому, важливою є участь у реальній роботі цих рад і органів саме профільних і авторитетних громадських організацій і інших інститутів громадянського суспільства, зокрема медичних профспілок і лікарських організацій. Це дозволить нейтралізувати квазіактивність "кишенькових" громадських організацій, що обслуговують інтереси виробників ліків і медичного обладнання.

2. Використання інструментарію проведення консультацій, включно з електронними, з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я в Україні. Громадянське суспільство та його інститути мають не очікувати запрошення до таких консультацій з боку Міністерства охорони здоров'я (адже за 2 останні роки громадськість так і не дочекалась подібної уваги до себе), а нав'язувати Міністерству охорони здоров'я та Уряду України власну повістку денну щодо сутності та змісту реформування системи державного управління у сфері охорони здоров'я. Адже відсутність чіткої і в належний спосіб легалізованої стратегії реформування та розвитку системи охорони здоров'я залишається доволі сприятливим середовищем для розвитку корупції в медицині.

3. Використання громадянами і інститутами громадянського суспільства потенціалу громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, порядок здійснення якої нині регулюється однойменною Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Так громадськість має право та повинна нині здійснювати таку громадську експертизу стосовно відсутності законодавчо унормованої стратегії реформування системи державного управління у сфері охорони здоров'я та запровадження страхової медицини, стосо-

вно проблем із закупівлею вакцин і вакцинацією, щодо закупівель ліків, стосовно стану будівництва нового корпусу лікарні "Охматит" тощо. На жаль, донині ці проблеми бентежать більше ЗМІ й пересічних громадян, ніж профільні громадські організації.

4. Об'єднання зусиль і потенціалу Національної академії медичних наук України, лікарських організацій (асоціацій), профспілок медичних працівників і профільних громадських організацій з метою формування повісток денних і сенсів діяльності Міністерства охорони здоров'я щодо формування та реалізації інноваційної та проєвропейської державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Громадянське суспільство та громадськість мають нині значний потенціал, а також належний правовий і управлінський інструментарій впливу на формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я. Зокрема, щодо запобігання та протидії корупції, яка залишається однією з найсильніших перепон для ефективної діяльності системи охорони здоров'я в Україні. Водночас, не висока ефективність реалізації цих інструментів зумовлює подальший пошук шляхів об'єднання громадськості в її прагненні подолати корупцію при формуванні й реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, а також напрацювання нових законодавчих механізмів досягнення цієї мети.

Список використаних джерел

1. Антологія української юридичної думки : в 10 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 9. : Юридична наука радянської доби / упорядники : В. Б. Авер'янов, О. М. Костенко, В. П. Нагребельний, В. Ф. Погорілко та ін.; відп. ред. В. П. Нагребельний. – К. : Вид. дім "Юридична книга", 2004. – 400 с.
2. Аристотель. Політика / Аристотель ; пер. с греч., предисл. и послесл. С. А. Жебелева ; примеч. и коммент. А. И. Доватура. – М. : Академический проект, 2015. – 318 с.
3. Демократизация : учеб. пособ. / сост. и науч. ред. : К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель ; пер. с англ. под науч. ред. М. Г. Миронюка ; предисл., сост. указателя

М. Г. Миронюка ; Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики". – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 708 с.

4. Денисюк М. В. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : моногр. / М. В. Денисюк. – К. : Атіка, 2015. – 184 с.

5. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 524 с.

6. Конвенція Організації об'єднаних націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.

7. Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 7-е изд. – М. : Wolters Kluwer Russia, 2010. – 768 с.

8. Лок Дж. Два трактата про врядування / Джон Лок ; пер. з англ. : О. Терех, Р. Димирець. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. – 265 с.

9. Лотюк О. С. Конституційні засади розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : монограф. / О. С. Лотюк. – К. : Вид-во Ліра-К, 2015. – 355 с.

10. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні / О. С. Лотюк : дис. на здоб. наук. ступ. док. юрид. наук. – К., 2015.

11. Національна стратегія розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр., затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 7. – Ст. 162.

12. Україна зайняла 130 місце у рейтингу сприяння корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukrainazanyala-130-mesto-reytinge-vospriyatiya-1453879663.html> – Назва з екрана.

13. Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / Н. Урбинати / пер. с англ. Д. Кралечкин ; научн. редактор перев. В. Софронов. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2016. – 448 с.

14. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Адам Фергюсон ; пер. с англ. ; под ред. М. А. Абрамова. – М. : "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЭН), 2000. – 391 с.

15. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство : система взаємодії : моногр. / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.

16. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-making-process-en.pdf>. – Назва з екрана.

Надійшла до редколегії 18.04.16

Т.А. Федоренко, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В УКРАИНЕ: АНТИКОРУПЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена актуальным проблемам участия общественности в предотвращении и противодействии коррупции в процессе формирования и реализации государственной политики в сфере охраны здоровья в Украине. Поставлен вопрос о усилении роли гражданского общества и его институтов в усовершенствовании и обеспечении транспарентности государственной политики в сфере охраны здоровья и проанализировано основные методы и формы реализации антикоррупционной функции общественности в Украине, определяется ее эффективность. Обоснованно предложения касательно усовершенствования действующего законодательства и государственно-управленческой практики в сфере привлечения общественности к процессу формирования и реализации государственной политики в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: гражданское общество, общественность, антикоррупционная функция гражданского общества, государственная политика в сфере охраны здоровья, предотвращение и противодействие коррупции в сфере охраны здоровья.

T.A. Fedorenko, PhD student

National Academy of Public Administration, under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

PUBLIC PARTICIPATION IN SHAPING AND IMPLEMENTING STATE POLICY IN HEALTH CARE IN UKRAINE: ANTICORRUPTION ASPECTS

The article is devoted to actual problems of public participation in preventing and combating corruption within formation and implementation of state policy in health care in Ukraine. The question of strengthening the role of civil society and its institutions to ensure transparency of government policy in the health sector is raised. The main methods and forms of implementation of anti-corruption functions of the public in Ukraine are analyzed, their effectiveness is revealed. Reasonable proposals to improve the current legislation and public management practices in public participation in the formulation and implementation of public policy in health care are set out.

Key words: civil society, public, anti-corruption function of civil society, public policy in health care, preventing and combating corruption in the health sector.

УДК 351:352.07(477)

А.О. Чаркіна, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСОБЛИВОСТІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті висвітлюється сучасний стан реформування органів місцевого самоврядування в Україні. Визначено найбільш значимі проекти, що передували проведенню реформи. Значна увага приділена аналізу чинних нормативно-правових актів, які регулюють проведення реформи місцевого самоврядування. Зокрема проаналізовано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. У статті також розглядаються етапи реформування органів місцевого самоврядування, шляхи її реалізації та подальші кроки необхідні для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: система місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування, концепції, територіальна організація влади, органи публічної влади, розмежування повноважень, підзвітність органів місцевого самоврядування.

Актуальність теми. Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів розбудови демократичної соціальної правової держави, якщо не умовою можливості побудови такої. У публічному дискурсі лунають вимоги реформувати державну службу України. З цією метою державними й дорадчими установами, громадськими організаціями та науковцями розробляються відповідні програми. А з прийняттям Кабінетом Міністрів України розпорядження від 1 квітня 2014 року про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, обрана тема набуває особливої актуальності.

Стан наукового вивчення теми. Дослідження місцевого самоврядування України ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко, А. Ткачук та ін.; фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін.; правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Кампо, А. Коваленком, М. Корнісеном, В. Кравченком, О. Лазором, М. Орзіхом, В. Погорілко, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін.; політичний контекст місцевого самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін.; територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко та ін.

Мета статті. Метою даної статті є загальна характеристика стану реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

3. Основний зміст. Система місцевого самоврядування в Україні, що існує сьогодні, не відповідає ні очікуванням, ні потребам суспільства, оскільки її функціонування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>].

Очевидність необхідності реформування і системи місцевого самоврядування, а також всієї територіальної організації влади в Україні зумовила появу достатньо великої кількості відповідних проектів, розроблених державними органами й установами, науковими групами, політичними партіями, окремими державними й політичними діячами, інституціями громадянського суспільства.

4. Як зауважує український дослідник В. Заблоцький, переважна більшість проектів при аналізі інституційно-функціональних недоліків системи місцевого самоврядування в Україні наголошує на неефективності системи місцевого самоврядування, що працює сьогодні в Україні, а також відсутності достатньої фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, надмірній централізації публічної влади без розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами публічної влади, існуванні великих диспропорцій у розвитку регіонів та районів, конституційному не врегулюванні територіальності та повсюдності базової ланки адміністративно-територіального поділу, низькому професіоналізмі посадових осіб органів місцевого самоврядування [В. Заблоцький. Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/07.pdf>].

Зокрема, з метою врегулювання даної проблеми були розроблені наступні проекти:

5. – Проект "Реформа для людини" (2005 р.), виконаний консорціумом на чолі з Бюро економічного менеджменту та правових досліджень ВЕОМ у рамках проекту "Сприяння регіональному розвитку в Україні" за фінансової підтримки Європейської комісії [Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2006. – 192 с.].

– Проект групи харківських науковців під керівництвом директора інституту державного управління та місцевого самоврядування Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого Ю. Битяка та директора інституту регіональної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України В. Лісничого (2005 р.) [Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. / Керів. авт. кол. Ю. Битяк, В. Лісничий. – Новоайдар: Вид-во "Райдуга", 2005. – 36 с].

6. – Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні Центру політико-правових реформ, розроблений ППР завдяки підтримці Фонду "Євразія" за рахунок коштів наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) (2005р.) [Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ; Фонд "Євразія" – К. [б.в.], 2005. – 44 с.].

– Проект Адміністративно-територіальної реформи в Україні Р. Безсмертного (2005 р.) [Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О.С. Врублевський. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 80 с.].

7. – Проект Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні Інституту громадянського суспільства за участю экс-міністра Міністерства регіонального розвитку, доктора наук з державного управління В. Куйбіди (2009 р.) [Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки (2010 р.) / Директорат з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. – Страсбург, 2010. – 16 с.].

8. – Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Асоціацією міст України (2010 р.) [Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства; [упоряд. О.С. Врублевський]. – К.: Ін-т громадян. сусп., 2009. – 56 с.].

Втім ми зупинимося на аналізі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні (далі – Концепція), що вже затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. [Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>].

9. Відповідно до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" та Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 633/2011, з метою сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки змін до законодавства України, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи прийнято було також наказ "Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади" 17 березня 2014 р. № 75 та затверджено Положення про Робочу групу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В.Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 75 с.].

Дана Концепція визначає напрями, механізми і строки 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 у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Мета цієї Концепції, має бути реалізована шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

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

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

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

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Передусім потребують ефективного та швидкого розв'язання проблеми правового та інституційного характеру [Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>].

Загалом, у межах сучасної реформи можна виділити 5 головних кроків:

1. Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

2. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

3. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

4. Визначення ресурсів, необхідних на кожному рівні.

5. Реалізація підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою [5 необхідних кроків для проведення реформи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps].

Реформу місцевого самоврядування передбачається провести у два етапи.

Перший (підготовчий) етап був запланований на 2014 рік і передбачав у першочерговому порядку впровадження до Конституції України змін щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; розробку проектів та прийняття актів законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створення сприятливих правових умов для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом 5 років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою; здійснення моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробку проектів нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою.

Другий етап реалізації Концепції запланований на 2015–2017 роки, і ним передбачається уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються насе-

ленню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування. Також планується провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

10. Щоб вирішити завдання на місцевому рівні, необхідно об'єднати зусилля територіальних громад, а також забезпечити фінансову підтримку з боку держави [Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>].

Для утворення спроможних громад та консолідації їх ресурсів для вирішення місцевих проблем протягом першого періоду реформи було ухвалено закони: "Про співробітництво територіальних громад"; "Про добровільне об'єднання територіальних громад"; "Про зміни до Бюджетного кодексу"; "Про зміни до Податкового кодексу".

Метою Закону "Про співробітництво територіальних громад" є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів. Закон "Про співробітництво територіальних громад" створив умови для запровадження в Україні 5-ти юридичних форм співробітництва, що стало особливо актуально для громад після початку реального процесу децентралізації, коли важливі повноваження органів виконавчої влади передаються місцевому самоврядуванню за умови, що воно може реалізовувати ці повноваження. Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави й особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження меж муніципального співробітництва, допускає об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво. Закон "Про добровільне об'єднання громад" став фактично головним інструментом реформи, оскільки саме він закладає вимоги щодо порядку добровільного об'єднання громад. Прийняті у грудні 2014 року зміни до Бюджетного і Податкового кодексів та Закон України "Про державний бюджет на 2015 рік", що був сформований із врахуванням наповнення місцевих бюджетів, який розглядається як перший крок уряду та парламенту у напрямку проведення реформи децентралізації влади. І цей крок вимагає зробити наступні логічні кроки зі зміни адміністративно-територіального устрою та розділення повноважень між різними гілками влади.

Утім, на думку Ю. Ковбасюка наголошує на необхідності прийняття ще цілого ряду нормативно-правових актів для вдосконалення системи місцевого самоврядування. Зокрема, сприяти більш повній реалізації потенціалу місцевого самоврядування, закладеного в чинній

Конституції України, має прийняття нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Законопроект передбачає визначення сфери місцевого самоврядування на основі закріплення в законі того, які саме питання мають місцеве значення, впорядкування співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, рад та їх виконавчих органів, посилення персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції [Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В.Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 79 с.].

Значна увага в проєкті цього закону приділена вдосконаленню організаційних механізмів місцевого самоврядування, забезпеченню їх відповідності Конституції України. Автор зазначає що, на забезпечення більш ефективного здійснення виконавчої влади на місцях, розмежування повноважень адміністрацій і місцевого самоврядування, створення умов, необхідних для їх конструктивного співробітництва, має бути спрямована і нова редакція Закону України "Про місцеві державні адміністрації".

Висновки. Значна увага науковців та урядових структур на проблеми вдосконалення системи місцевого самоврядування, з метою чого було розроблено відповідні програми державними органами, установами, політичними партіями, окремими науковцями, державними й політичними діячами, інституціями громадянського суспільства тощо. З прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочався новий етап реформування місцевого самоврядування, який повинен відбуватися покроково.

Втім політична ситуація вимагає прийняття ще низки нормативно-правових актів, внесення змін до чинного законодавства, створення відповідної інституційної основи, що дозволить вивести організацію і функціонування місцевого самоврядування на якісно новий рівень. На даний момент процеси реформування характеризуються високою динамікою і потребують подальших наладжених дій усіх суб'єктів державного утворення. Прийняття підготовленого пакету законопроектів має стати вагомим кроком у системному реформуванні місцевого самоврядування та територіальної організації влади й відкріє перспективу для подальших реформ.

Таким чином, кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування буде поліпшення життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р.№ 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. 5 необхідних кроків для проведення реформи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps
3. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства; [упоряд. О.С. Врублевський]. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 56 с.
4. В. Заблоцький. Порівняльний аналіз проєктів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/07.pdf>
5. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>

6. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. / Керів. авт. кол. Ю. Битяк, В. Лісничий. – Новоайдар: Вид-во "Райдуга", 2005. – 36 с.

7. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ; Фонд "Євразія" – К. [б.в.], 2005. – 44 с.

8. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.

9. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки (2010 р.) / Директорат з

питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. – Страсбург, 2010. – 16 с.

10. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2006. – 192 с.

11. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 80 с.

Надійшла до редколегії 24.03.16

А.О. Чаркіна, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ОСОБЕННОСТИ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

В статье рассматривается современное состояние реформирования органов местного самоуправления в Украине. Определены наиболее значимые аспекты, которые предшествовали проведению реформы. Внимание уделено анализу действующих нормативно – правовых актов, которые регулируют проведение реформы местного самоуправления. В частности проанализировано Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной власти Украины.

В статье так же рассматриваются этапы реформирования органов местного самоуправления, пути их реализации и дальнейшие шаги необходимые для усовершенствования деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: система местного самоуправления, реформа местного самоуправления, концепция, территориальная организация власти, органы публичной власти, разграничение полномочий, подотчетность органов местного самоуправления.

A.O. Charkina, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

THE CONCEPT PECULIARITY LOCAL GOVERNMENT REFORM IN CONTEMPORARY UKRAINE

In the article the current state reform local government in Ukraine. The article was determined the most significant projects prior to the reform. In the scientific work, considerable attention is paid to the analysis of existing normative acts regulating local government reform. The scientist analyzes the concept of reform of local government authorities in Ukraine. In the article the stages of reform of local government though the implementation and further steps are necessary to improve the activities of local governments.

Keywords: system of local government, the Concept of local government, territorial organization of power, public authorities, separation of powers, accountability of local government.

Наукове видання



ВІСНИК
КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 1(5)

Друкується за авторською редакцією

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.



Формат 60x84^{1/8}. Ум. друк. арк. 9,4. Наклад 300. Зам. № 216-7780.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Флб.
Підписано до друку 31.05.16

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