

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

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

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

РЕДАКЦІЙНА РАДА	Губерський Леонід Васильович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка Конверський Анатолій Євгенович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка Руденко Сергій Валерійович, д-р філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка
ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР	Неліпа Дмитро Васильович, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка
РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ	Соловйов Віктор Миколайович, д-р наук з держ. управління, доц., КНУ імені Тараса Шевченка Шутов Андрій Юрійович, д-р іст. наук, проф., Московський державний університет імені М. В. Ломоносова Ковбасюк Юрій Васильович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України Ващенко Костянтин Олександрович, д-р політ. наук, проф., Національне агентство України з питань державної служби Влад Генін, декан факультету бізнесу та ІТ університету Фенікс, Каліфорнія, США Рачинський Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України Мотренко Тимофій Валентинович, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка Мельник Роман Сергійович, д-р юридичних наук, проф. кафедри адміністративного права КНУ ім. Тараса Шевченка, директор Центру німецького права Зубчик Олег Анатолійович, к-т філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка Лікарчук Наталія Василівна, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка Савков Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України
Адреса редколегії	01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81
Затверджено	Вченою радою філософського факультету від 27 листопада 2017 року (протокол № 4)
Атестовано	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
Зареєстровано	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
Засновник та видавець	Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет" Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02
Адреса видавця	01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43 ☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128

ЗМІСТ

Бєдова О. А. Організаційне забезпечення адаптації законодавства України до ACQUIS ЄС: стан, удосконалення	5
Бернацький А. А. Спеціалізовані територіальні одиниці: їх особливості та критерії	10
Гасєвська Л. А., Шульга Н. Д. Історія розвитку вітчизняної державної освітньої політики (друга половина ХІХ–початок ХХ століття)	13
Гребонько Є. П. Можливості впровадження та використання "Вестмінстерської" моделі реформування державного управління до умов України (на прикладі Великобританії)	19
Дивнич Г. А. Англомовна компетентність державних службовців України: критерії, принципи та шляхи оцінювання	22
Заболотний А. В. Система нормативно-правового регулювання державної служби	26
Зубчик О. А. Державне управління як фактор конкурентоспроможності країни: Дж. М. Кейнс про пізнання економічних процесів та економічну політику держави	30
Кланца А. І. Основні моделі збереження громадянського здоров'я як умови національної безпеки держави	33
Круть В. О. Суб'єкти формування антикорупційної політики в системі державного управління України	38
Лікарчук Н. В. Децентралізація органів державного управління: фактори, ознаки, підходи та форми	43
Лужикова Є. О. Сучасні механізми адміністрування виборчого процесу в Україні та міжнародні виборчі стандарти: якою має бути реформа?	46
Марковець В. М. Політичні засади становлення особистості як суб'єкта державно-управлінської діяльності	50
Мелко В. Л. Державне регулювання страхування будівельної діяльності в Україні	53
Пилипенко В. П. Державна політика інноваційного розвитку України в процесі модернізації	58
Семьоркіна К. О. Участь організацій громадянського суспільства у впровадженні національної стратегії у сфері прав людини	61
Чигиринець Є. О. Сутність механізмів регулювання державної політики зайнятості молоді	65
Якібчук О. В. Особливості державного регулювання екологічної безпеки в регіонах України	69

СОДЕРЖАНИЕ

Бедова Е. А. Организационное обеспечение адаптации законодательства Украины к ACQUIS EC: состояние, усовершенствование.....	5
Бернацкий А. А. Специализированные территориальные единицы: их особенности и критерии	10
Гаевская Л. А., Шульга Н. Д. История развития отечественной государственной образовательной политики (вторая половина XIX – начало XX века).....	13
Гребоножко Е. П. Внедрение и использование "Вестминстерской" модели реформирования государственного управления для условий Украины (на примере Великобритании)	19
Дивнич А. А. Англоязычная компетентность государственных служащих Украины: критерии, принципы и пути оценивания.....	22
Заболотный А. В. Система нормативно-правового регулирования государственной службы	26
Зубчик О. А. Государственное управление как фактор конкурентоспособности страны: Дж. Кейнс о познании экономических процессов и экономической политике государства	30
Кланца А. И. Основные модели сохранения общественного здоровья как условия национальной безопасности государства	33
Круть В. О. Субъекты формирования антикоррупционной политики в системе государственного управления Украины	38
Ликарчук Н. В. Децентрализация органов государственного управления: факторы, признаки, подходы и формы	43
Лужикова Е. А. Современные механизмы администрирования избирательного процесса в Украине и международные избирательные стандарты: какой должна быть реформа?	46
Марковец В. М. Политические основы становления личности как субъекта государственно-управленческой деятельности	50
Мелко В. Л. Государственное регулирование страхования строительной деятельности в Украине	53
Пилипенко В. П. Государственная политика инновационного развития Украины в процессе модернизации	58
Семёркина К. О. Участие организаций гражданского общества в реализации национальной стратегии в области прав человека	61
Чигиринец Е. О. Сущность механизмов регулирования государственной политики занятости молодежи	65
Якибчук А. В. Особенности государственного регулирования экологической безопасности в регионах Украины	69

CONTENTS

Biedova O. Organizational support of adaptation of Ukrainian legislation to ACQUIS EU: state, improvement.....	5
Bernatsky A. Specialized territorial units: their characteristics and criteria	10
Gaievska L., Shulga N. The history of the national state education policy (secondhalf of 19th – early 20th century).....	13
Hrebonozhko E. Implementation and usage of the westminstermodel (United Kingdom) of the state's administration reformation for the conditions of Ukraine	19
Dyvnych H. English language competence of civil servants of Ukraine: criteria, principles and ways of evaluation.....	22
Zabolotnii A. The system of legal regulation of civil service	26
Zubchuk O. Public administration as a factor of the country's competitiveness: J. Keynes about cognition of economic processes and economic policy of the state	30
Klantsa A. The main models of public health as a condition of national security of the state	33
Krut V. Subjects of formation of anti-corruption policy in the system of public administration of Ukraine	38
Likarchuk N. Decentralization of public administration: factors, characteristics, approaches and forms	43
Luzhikova E. Modern mechanisms of administering the electoral process in Ukraine and international electoral standards: how reform should be?	46
Markovets V. The political bases of personality becoming as a subject of public adminidtration activities.....	50
Melko V. State regulation of insurance construction activity in Ukraine.....	53
Pylypenko V. State policy of innovative development of Ukraine in modernization process	58
Semorkina K. Participation of civil society organization in the implementation of the human rights strategy	61
Chyhrynets E. Essence of mechanisms of regulation of the state policy of youth employment	65
Yakibchuk O. Features of state regulation of environmental safety in the regions of Ukraine	69

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ACQUIS ЄС: СТАН, УДОСКОНАЛЕННЯ

Стаття присвячена характеристиці стану організаційного забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС. Акцентовано увагу на інституційній складовій організаційного забезпечення.

Виходячи з підходів до поняття "організаційна структура", виокремлено інституції, що утворюють організаційну структуру системи забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС. Охарактеризовано їх повноваження щодо забезпечення адаптації.

Визначено, що основними проблемами здійснення адаптації законодавства України до acquis ЄС, є такі, що пов'язані з відсутністю інституції, яка відповідає за виконання повноважень, закріплених за уповноваженим органом з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС; чіткої управлінської координації та взаємодії органів в сфері адаптації законодавства; відповідних повноважень у тих міністерств, які беруть участь в цьому процесі.

Удосконалення організаційного забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС запропоновано здійснювати через визначення Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції уповноваженим органом з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, відновлення діяльності Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; узгодження актів законодавства в частині чіткого визначення повноважень органів влади, уповноважених на здійснення цієї діяльності.

Ключові слова: організаційне забезпечення, адаптація законодавства, інституційна складова, організаційна структура системи забезпечення у сфері адаптації законодавства.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Організаційне забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС потребує змін, оскільки сьогодні воно не створює належних умов для ефективного перебігу процесу правової апроксимації та досягнення її мети. Передумовою здійснення будь-яких змін є вивчення та аналіз ситуації, яка існує на даний момент, та виявлення тих недоліків, які руйнують успішне функціонування тої чи іншої системи та/або процесу. Такий підхід доречно використати й при розгляді сфери приведення у відповідність українського законодавства до правового доробку ЄС. Виходячи із наведеного, актуальним є питання сучасного стану організаційного забезпечення адаптації законодавства, який сформувався за продовжує створювати умови для введення європейського законодавства в Україні. Дослідження організації та роботи інституцій, задіяних в процесі адаптації законодавства, і повноважень, які ними здійснюються, допоможе зробити перші кроки в науковому обґрунтуванні необхідного реформування для його раціональної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз останніх наукових розробок, питання здійснення організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС в цілому було предметом самостійного наукового дослідження. Через його інституційну складову питання вивчалося В.Трюханом [26], О.Проневичем [24] та О.Прилипчуком [18]. Відповідно, виникає необхідність звертання до загальнотеоретичних напрацювань з питань організаційних структур державного управління, здійснюваних Г.Атаманчуком [2]; Б.Гурне [4]; Н.Нижник, О.Машковим [11] та статусу органів державної влади загалом і органів державного управління зокрема (В.Авер'янов [1], В.Малиновський [10] та ін.).

Метою статті є характеристика стану організаційного забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС, а також формулювання пропозицій щодо подальшого розвитку державно-владних інституцій, наділених повноваженнями у сфері адаптації законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Організаційне забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС (далі – адаптація законодавства) складається з таких основних елементів як інституції та процедури [3, с. 119]. Ми акцентуємо увагу на

розкритті першого з цих елементів, який у свою чергу складається з органів державної влади, статусні характеристики яких досліджено як у державному управлінні [10] так і адміністративному праві [1].

Організаційна структура системи органів державної влади у сфері адаптації законодавства складається з інституцій, наділених конкретними завданнями та повноваженнями, визначеними як в окремому законі/положенні про кожний орган, так і в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – Загальнодержавна програма, Програма). У даному випадку мова йде про системне (широке) розуміння організаційної структури [2, с. 65; 11, с. 68]. Кожен з цих органів має свою (внутрішню) організаційну структуру. У такому вузькому розумінні даного поняття організаційна структура визначається як внутрішньосистемний порядок, форма організаційних відносин та елементів [6, с. 412].

Для нашого дослідження важливими є обидва розуміння поняття. Оскільки, вузьке – дозволяє нам зрозуміти, яка саме частина органу, в якому обсязі та в який спосіб відповідальна за напрям адаптації законодавства; а широке (системне) – оцінити організаційне забезпечення адаптації законодавства, яке сформувалося на сьогодні в Україні.

До системи органів в сфері адаптації законодавства входять як інституції, які її здійснюють, так і ті, що забезпечують здійснення адаптації законодавства. Загалом, такими органами є:

- орган законодавчої влади – Верховна Рада України;
- органи виконавчої влади: загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, і спеціальної компетенції – центральні органи виконавчої влади (міністерства та інші);
- допоміжний та консультативно-дорадчий орган: Координаційна Рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яку очолює Прем'єр-міністр України.

Роль кожного з цих органів (та їх структур) як складових організаційного забезпечення обумовлюється і їх загальними повноваженнями, і повноваженнями щодо здійснення адаптації законодавства.

Верховна Рада України наділена правом приймати закони (п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Саме цей орган дав поштовх активній діяльності з адаптації законодавства, прийнявши 16 вересня 2014 року Закон України "Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом,

Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони". Дана угода передбачає, в якості однієї з основних вимог, адаптувати українське законодавство до *acquis* ЄС, що практично означає: прийняти широке коло законів та підзаконних нормативно-правових актів з питань політичного діалогу та реформ, політичної асоціації, співробітництва та конвергенції у сфері зовнішньої та безпекової політики; юстиції, свободи та безпеки; торгівлі і питань, пов'язаних з торгівлею; економічного та галузевого співробітництва; фінансового співробітництва та положень щодо боротьби із шахрайством [27] з метою приведення його у відповідність до директив і регламентів ЄС у відповідних сферах.

Окрім того, Верховна Рада України реалізує й інші завдання, наприклад, в частині парламентського контролю, – заслуховує доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми [7], що посилює його роль в цьому процесі.

У складі Верховної Ради України діє комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, створений постановою Верховної Ради України від 04.12.2007 № 4-VI. Відповідно до цієї постанови, до предметів його відання відносяться, в тому числі, такі сфери як адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу (ЄС) та оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції [21].

На нашу думку, Верховна Рада України виконує основні завдання в сфері правового наближення, що робить цю інституцію ключовим органом системи організаційного забезпечення адаптації законодавства.

Наступною інституцією, безпосередньо задіяною в процесах правового наближення є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). КМУ здійснює спрямування, координацію та контроль у сфері європейської інтеграції, в тому числі з питання адаптації законодавства України до права Європейського Союзу [17] та, після погодження з комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, затверджує щорічний план заходів з виконання Програми (пункт 2 параграфу 30 Регламенту) [25]. Зазначене завдання вказує на необхідність взаємодії уряду і парламенту, що є важливим для узгодження розуміння та спільних дій в цій сфері.

Відповідно до Загальнодержавної програми, КМУ має також повноваження щодо забезпечення виконання Програми, крім питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України; щорічного закладення в проектах Державного бюджету України витрат на фінансування заходів з виконання Програми [7]. Перше повноваження є незрозумілим, адже, на нашу думку, воно не дає чіткого уявлення про те, що саме має робити уряд, та, відповідно, не дає можливості чітко закріпити його відповідальність.

З метою реалізації цих повноважень, КМУ відповідно до ст. 117 Конституції України та пункту 4 параграфу 1 Регламенту Кабінету Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови, що є обов'язковими до виконання [9; 25]. Окрім того, КМУ безпосередньо бере участь в адаптації законодавства – подає до ВРУ законопроекти, використовуючи право законодавчої ініціативи, закріплене Конституцією України [9].

У складі КМУ, відповідно до постанови від 18.04.2016 № 296 "Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України", створена посада віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України (далі – Віце-прем'єр-міністр України). При ньому діє (патронатна) служба, яка забез-

печує діяльність віце-прем'єр-міністра та допомагає в організації його роботи. Віце-прем'єр-міністр відає євроінтеграційними питаннями та, в тому числі, що стосуються адаптації законодавства України до законодавства ЄС, організовує проведення моніторингу результатів роботи з такої адаптації [19].

Організаційно КМУ включає Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку (далі – Урядовий комітет) [23]. Будучи, робочим колегіальним органом КМУ, Урядовий комітет здійснює координацію дій органів виконавчої влади у сфері адаптації, попереднього розглядає проекти нормативно-правових актів, основні напрями реалізації державної політик та інших документів з питань адаптації, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів [25].

Допоміжним органом КМУ є Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат КМУ) [20], в структурі якого утворено Урядовий офіс з європейської та євроатлантичної інтеграції (далі – Урядовий офіс). Виходячи з Положення про даний структурний підрозділ [17], він реалізує повноваження, що включають в себе як забезпечувальну (здійснюється забезпечення діяльності з адаптації законодавства), так і основну (здійснюється адаптація законодавства) діяльність з адаптації законодавства.

У частині забезпечення адаптації Урядовий офіс має наступні повноваження: підготовка та подання Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, пропозицій щодо підвищення ефективності здійснення заходів з адаптації законодавства України до права ЄС; ініціювання утворення міжвідомчих робочих груп з підготовки проектів нормативно-правових актів, програмних документів та розгляду інших питань у сфері європейської інтеграції та координує їх діяльність; підготовка і подання Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України, пропозицій щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції; участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань європейської інтеграції, зокрема щодо вдосконалення інституціонального механізму у сфері європейської інтеграції, що вносяться в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України та Віце-прем'єр-міністром України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції; підвищення ефективності здійснення заходів з адаптації законодавства України до права ЄС.

У частині здійснення адаптації законодавства Урядовий офіс проводить в установленому порядку експертизи відповідності проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, а також врахування права Європейського Союзу (*acquis* ЄС); готує висновки та рекомендації за результатами експертизи; забезпечує здійснення перекладу *acquis* ЄС на українську мову, оновлення глосарія термінів *acquis* ЄС; проводить моніторинг та оцінювання ефективності виконання завдань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, за результатами готує і подає Прем'єр-міністрові України, Віце-прем'єр-міністрові України висновки та рекомендації.

До того ж, Регламент КМУ також передбачає, що Урядовий офіс опрацьовує проекти постанов та розпоряджень самого КМУ на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі

міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу (acquis EC) 25].

Наступним органом сфери адаптації законодавства є Координаційна рада адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Координаційна рада). Основною функцією Координаційної ради є забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій в процесі виконання Програми [8]. Повноваженням Координаційної ради в цьому ключі є також визначення переліку органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [7]. Тобто Координаційна рада визначає органи, які організовують адаптаційну діяльність, та забезпечує їх взаємодію, що говорить про її координаційну роль не тільки в самому процесі адаптації, а й в його організаційному забезпеченні.

Положення про Координаційну раду закріплює за нею підготовку щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми; розробку пропозицій щодо розвитку співробітництва з Європейським Союзом у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; формування єдиних підходів до провадження діяльності з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [15]. Координаційна рада, в свою чергу, уповноважена на розгляд стану реалізації плану заходів з виконання Загальнодержавної програми; і на підготовку та подання Верховній Раді України щорічної доповіді про стан виконання Програми [15]. На практиці це означає, що двічі на рік керівники органів виконавчої влади мають звітувати Прем'єр-міністру України про проведену роботу у сфері адаптації законодавства, а також про втілення в життя адаптованого законодавства [8].

Однак, зазначеної роботи даний орган наразі не здійснює: сформовано лише дві щорічних доповіді за 2006 та 2007 роки; останнє засідання Координаційна рада проводила в березні 2010 року [26, с. 233]; з моменту створення, нею було ухвалено лише два Прогресивних плани 2010 та 2011 роки. Починаючи з березня 2010 р., після її останнього засідання, інформація про її діяльність відсутня [26, с. 235]. Це свідчить про те, що Координаційна рада не є фактично діючою інституцією та відіграє лише атрибутивну роль у всій системі відповідних органів. У зв'язку із цим, ні забезпечення взаємодії, ні координація, ні інші завдання, закріплені за цим органом, не здійснюються, що порушує цілісність організаційного забезпечення адаптації законодавства та впливає на весь її процес.

Слід відмітити, що у теорії державного управління відстоюється позиція про те, що "...завдання допоміжного апарату має полягати лише в забезпеченні здійснення державним органом функцій, що на нього покладаються шляхом надання інформаційної, правової, аналітичної, матеріально-технічної та іншої допомоги" [5, с. 83]. Відповідно, як Урядовий офіс, так і Координаційна рада мають здійснювати лише забезпечувальну функцію для головного органу – Кабінету Міністрів України. Однак, як показує аналіз їх повноважень, зазначені органи не лише забезпечують, але й здійснюють адаптацію законодавства, що пояснюється, на нашу думку, наступним.

На сьогодні в системі інституцій з правового наближення не існує спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – уповноважений ЦОВВ), хоча Загальнодержавна програма передбачила його інституційну (розділ VIII). До 2014 року таким органом було визначено Міністерство юстиції України. Однак, відповідно до

нового Положення про Міністерство юстиції України, даний орган здійснює лише "науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання першого етапу реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (пункт 4 підпункт 13) [16]. Фактично, з цього положення вилучили такі повноваження: організацію роботи з підготовки щорічного плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми; проведення моніторингу її виконання; переклад активів *acquiscommunautaire* українською мовою та оновлення глосарія термінів *acquiscommunautaire* (пункт 4 підпункти 13-14 Положення про Мін'юст 2011 року). Останні два наразі закріплено за Урядовим офісом (але не як "переклад", а як "забезпечення перекладу", що вже має інший сенс); а перші два "розчинилися" (зазначені в інших формулюваннях) серед повноважень інших інституцій, які було розглянуто вище. Однак, проведення моніторингу виконання Програми є важливим завданням, яке, на нашу думку, має бути чітко закріплено за органом, який планує її реалізацію.

Слід підкреслити, що окрім вже розглянутих головних інституцій в сфері адаптації законодавства, цю діяльність також здійснюють міністерства України. Як свідчить аналіз сайтів міністерств, майже в кожному з них є заступник міністра з європейської інтеграції (станом на травень 2017 р., окрім економічного розвитку і торгівлі, закордонних справ, інформаційної політики, культури, з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, оборони, освіти і науки). Вони курують відповідні підрозділи (як правило відділи міжнародної співпраці та європейської інтеграції), які займаються в тому числі питанням адаптації законодавства: безпосередньо здійснюють цю діяльність та/або забезпечують її здійснення.

Аналіз положень про міністерства свідчить про те, що не в усіх з них передбачено повноваження щодо здійснення заходів з адаптації законодавства. Так, станом на травень 2017 р., таке повноваження закріплено за наступними міністерствами: економічного розвитку і торгівлі, аграрної політики, екології та природних ресурсів, з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, соціальної політики України, фінансів.

Відповідно до цих повноважень та на виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію, затвердженого розпорядженням КМУ 17.09.2014 № 847-р (далі – План заходів), міністерствами, в тому числі й тими, які не мають відповідного повноваження щодо адаптації законодавства, розроблені та затверджені власні плани заходів. Зазначені плани мають різні назви (наприклад, План заходів Міністерства соціальної політики України з реалізації Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію, План заходів Міністерства енергетики та вугільної промисловості з виконання положень Угоди про асоціацію, Загальний відомчий план заходів Міністерства інфраструктури України з імплементації Угоди про асоціацію, План заходів з наближення законодавства України до права ЄС в агропромисловому секторі та інші), але одну мету – реалізацію загального Плану заходів.

Окрім зазначених планів щодо всієї Угоди про асоціацію, міністерствами також розроблено плани імплементації деяких актів законодавства ЄС (далі – Плани імплементації), які затверджуються розпорядженнями КМУ. Вони знаходяться в рамках більш загальних планів, але вже безпосередньо направлені на адаптацію законодавства. Зокрема, станом на травень 2017 р.,

такі плани мають: міністерства економічного розвитку і торгівлі, аграрної політики та продовольства, інфраструктури, юстиції, соціальної політики, освіти і науки, охорони здоров'я, внутрішніх справ, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, енергетики та вугільної промисловості, екології та природних ресурсів, фінансів. Ці плани містять конкретні заходи щодо адаптації законодавства та впровадження актів законодавства ЄС в своїх сферах [14]. Важливо відзначити, що кількість міністерств, які розробили такі Плани імплементації, є в два рази більшою за кількість тих міністерств, які мають повноваження з адаптації законодавства (див. вище), що знов говорить про невідповідність в правовому регулюванні процесу наближення законодавства фактичної ситуації формальній.

У залежності від спрямування і координації міністром відповідного ЦОВВ, міністерства можуть визначати їх відповідальними за певні заходи (наприклад, План імплементації Міністерства економічного розвитку і торгівлі, затвердженому 08.04.2015 р., визначає відповідальними за реалізацію заходів Державну фіскальну службу, Державне агентство з питань електронного урядування [13]). Також, прикладом може бути повідомлення на сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України 10.03.2017, щодо реалізації заходів з розроблення, прийняття та впровадження нормативно-правових актів з метою імплементації положень директив ЄС, в якому зазначено, що "основним виконавцем з реалізації зазначених заходів визначено Державну інспекцію ядерного регулювання України" [28]. Окрім цієї інспекції, Плани імплементації також мають: Антимонопольний комітет, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна служба спеціального зв'язу та захисту інформації України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження, Державна служба статистики, Державна служба з питань праці [14].

Аналіз структур цих та інших ЦОВВ свідчить про те, що, як правило, вони також мають євроінтеграційні підрозділи (наприклад, Державна інспекція ядерного регулювання України має такий відділ з типовою назвою [12]), які безпосередньо їй беруть участь у виконанні зазначених вище планів заходів/імплементації.

Загальний План заходів, плани заходів міністерств та інших ЦОВВ щодо виконання Угоди про асоціацію, а також Плани імплементації містять правотворчі, організаційні, аналітичні, інформаційні, консультаційні та інші заходи, які направлені на адаптацію законодавства та виконання євроінтеграційних зобов'язань України у відповідних напрямках.

Висновки. Аналіз інституцій, за якими закріплені завдання та повноваження щодо адаптації законодавства України до *acquis* ЄС свідчить, що:

1) станом на травень 2017 р. організаційну структуру системи органів в сфері адаптації законодавства утворюють: ВРУ, КМУ, Урядовий комітет, Урядовий офіс, Координаційна рада, Уповноважений ЦОВВ, Міністерство юстиції України, інші міністерства та ЦОВВ;

2) Загальнодержавною програмою формально передбачений уповноважений ЦОВВ в сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, однак, з 2014 року такий орган фактично не існує, а повноваження, передбачені для нього, не виконуються;

3) Урядовий офіс має широкі повноваження в адаптації законодавства, але лише з метою забезпечення

реалізації повноважень КМУ (окрім забезпечення перекладу актів ЄС та оновлення глосарію);

4) відсутня чітка управлінська координація та взаємодія органів в сфері адаптації законодавства, у зв'язку з тим, що органи, які мають це робити (а саме: Координаційна рада та Уповноважений ЦОВВ), наразі не працюють;

5) міністерства та ЦОВВ фактично є виконавцями в цій сфері; вони відповідальні за адаптацію законодавства в своєму напрямку (розробляють проекти нормативно-правових актів, здійснюють організаційні, інформаційні, аналітичні, консультаційні та інші заходи з метою імплементації Угоди про асоціацію) та діють відповідно до розроблених планів заходів імплементації.

Виходячи із окреслених проблем, пропонуємо наступне:

- визначити відповідальні інституції за здійснення адаптації законодавства, а саме: ВРУ, КМУ, Урядовий офіс, Координаційна рада;

- внести зміни або прийняти у новій редакції Загальнодержавну програму, де передбачити участь всіх інституцій в процесі адаптації;

- уповноваженим органом з питань адаптації законодавства має бути визначений Урядовий офіс, так як він вже фактично здійснює закріплені Програмою завдання для такого органу, а його повноваження – відповідно, розширені;

- діяльність Координаційної ради має бути відновлена для здійснення стратегічного планування та управлінської координації в сфері адаптації законодавства;

- внести зміни в компетенційні закони чи положення про відповідні органи з метою узгодження та уникнення дублювання їх повноважень у частині здійснення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС.

Перспективи подальших наукових розвідок. В подальших дослідженнях необхідним є осмислення порядку здійснення процедур адаптації законодавства України до *acquis* ЄС як другого елементу організаційного забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина [Електронний ресурс] / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2621/15/>
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. – 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний)
3. Бедова О.А. Сутність організаційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС / О.А. Бедова // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – №6. – С. 117 – 120.
4. Гурне Б. Державне управління / Бернар Гурне ; переклад з франц. В. Шовкуна. – Київ: Основи, 1993. – 165 с.
5. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / [Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.]; за заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
6. Енциклопедія державного управління : [у 8 т.] / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1. – 748 с.
7. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : затверджена законом України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
8. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС: стаття О.В. Зеркаль (колишнього директора Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України) із сайту Міністерства юстиції України // <http://old.minjust.gov.ua/4748> – Назва з екрану.
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. [Електронний ресурс] / В.Я. Малиновський // Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492-malinovski.html>

11. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / Н.Р. Нижник, О.А. Машков; за заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

12. Організаційна структура Державної інспекції ядерного регулювання України з 1 січня 2017 року: інформація з сайту Державної інспекції ядерного регулювання України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/330841> – Назва з екрану.

13. План імплементації Регламенту (ЄС) №765/2008 Європейського Парламенту та Ради, Директиви 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради, Рішення № 768/2008/ЄС Європейського Парламенту та Ради, Директиви Ради 85/374/ЄЕС з питань безпеки продукції та ринкового нагляду, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 берез. 2015 р. №164 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247981868&cat_id=247984327 – Назва з екрану.

14. Плани імплементації законодавства ЄС: інформація з Урядового порталу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247984208&cat_id=247984327 – Назва з екрану.

15. Положення про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженом Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1365 "Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#n45>

16. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02 лип. 2014 р. № 228 "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

17. Положення про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 346 "Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>

18. Прилипчук О.В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення / О.В. Прилипчук // Теорія та практика державного управління. – 2016. – №3(54). – С. 1 – 6.

19. Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністра України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2016 р. № 296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/296-2016-%D0%BF>

20. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27 лют. 2014 р. №794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page3>

21. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04 груд. 2007 р. № 4-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4-17>

22. Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>

23. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2016 р. № 330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249029454>

24. Проневич О.С. Інституційні засади адаптації законодавства України до acquis communautaire: стан легального закріплення та перспективи вдосконалення / О.С. Проневич // Право і безпека. – 2016. – №3(62). – С. 32 – 39.

25. Про затвердження регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

26. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна – ЄС / Вадим Трюхан // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – №4. – С. 230 – 240.

27. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

28. Щодо виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами членами, з іншої сторони: інформація з сайту Міністерства енергетики та вугільної промисловості України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245190574&cat_id=162176 – Назва з екрану.

References:

1. Averianov, V.B. (ed.) (2004), Administrative law. Academic course, vol1, Iurydychna dumka, Kyiv, Ukraine, 584 p., available at: <http://textbooks.net.ua/content/view/2621/15> (Accessed May 2017)

2. Atamanchuk, H.V. (2000), Public management (organizational and functional issues), OAO "NPO "Ekonomyka", Moscow, Russia, 302 p.

3. Biedova, O.A. (2017), "Essence of organizational support of adaptation of legislation of Ukraine to acquis EU", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 6, pp. 117 – 120.

4. Hurne, B. (1993), Derzhavneupravlinnia [Public management]; Translated by V. Shovkuna, Kyiv, Ukraine, 165 p.

5. Nyzhnyk, N.R., Dubenko, S.D., Melnychenko, V.I. (2002), Derzhavneupravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovizasady [Public management in Ukraine: organizational and legal bases] in Nyzhnyk N.R. (ed), Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine, 164 p.

6. Kovbasiuk, Iu.V. (ed.) (2011), Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of public management] : [in 8 vol.], in Iu.V. Kovbasiuk (head) and others (ed.), NADU, Kyiv, Ukraine, Vol. 1. – 748 p.

7. National Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to EU legislation (2004) : approved by the Law of Ukraine, dated from 18.03 No 1629-IV, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (Accessed May 2017).

8. Institutional mechanism of adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation: an article of O.V. Zerkal from the wb-site of the Ministry of Justice of Ukraine, available at: <http://old.minjust.gov.ua/4748> (Accessed May 2017).

9. Constitution of Ukraine (1996), adopted by the Verkhovnoi Rady Ukrainy 28.06 (with changes and additions), available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254-%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed May 2017)

10. Malynovskiy, V.Ia. (2003), Derzhavne upravlinnia [Public management]: navch. posib, 2nd edit, Atika, Kyiv, Ukraine, 576 p., available at: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492-malinovski.html11> (Accessed May 2017).

11. Nyzhnyk, N.R. (1998), Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [Systemic approach in organization of public management] in Nyzhnyk N.R., Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine, 160 p.

12. Organizational structure of the State inspection of nuclear regulation of Ukraine (2017): information from the web-site of the State inspection of nuclear regulation of Ukraine, available at: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/330841> (Accessed May 2017).

13. Implementation Plan of Regulation 765/2008, Directive 2001/95/EC, Decision 768/2008/EC, Directive 85/374/EEC on issues of product safety and market supervision, approved by the Act of the Cabinet of Ministers of Ukraine 04.03.2015 No 164, available at: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247981868&cat_id=247984327 (Accessed May 2017).

14. Plans of implementation of the EU legislation: information from the Uriadovyi portal [Governmental portal], available at: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247 (Accessed May 2017)

15. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2004), Regulation on Coordinative Council on adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation, approved by the Act of Cabinet of Ministers of Ukraine, dated from 15.10 No 1365, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#n45> (Accessed May 2017)

16. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Regulation on Ministry of Justice of Ukraine, approved by the Act of Cabinet of Ministers of Ukraine, dated from 02.07 No 228, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF> (Accessed May 2017)

17. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Regulation on Governmental Office on European and Euroatlantic Integration of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, approved by the Act of Cabinet of Ministers of Ukraine, dated from 13.08 No 346, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF> (Accessed May 2017)

18. Prylypchuk, O.V. (2016), "Realization of adaptation of legislation of Ukraine to EU legislation: normative and organizational support", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol3(54), pp. 1 – 6.

19. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), the Act "On defining issues, which are in the competence of the First Vice-Prime-Minister and Vice-Prime-ministers of Ukraine", dated from 18.04 No 296, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/296-2016-%D0%BF> (Accessed May 2017)

20. The Verhovna Rada of Ukraine (2014), the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine", dated from 27.02 No 794-VII, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page3> (Accessed May 2017)

21. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), the Act "On the list, number of members and competence of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of sixth convocation", dated from 04.12 No 4-VI, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4-17> (Accessed May 2017)

22. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), the Act "On the Governmental Office on European and Euroatlantic Integration", dated from 13.08 No 346, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF> (Accessed May 2017)

23. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), the Act "On creating governmental committees and approving their staff structure", dated from 11.05 No 330, available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249029454> (Accessed May 2017)

24. Pronevych, O.S. (2016), "Institutional bases of adaptation of Ukrainian legislation to acquis communautaire: state of legal stipulation and improvement prospects", Pravo i bezpeka, vol. 3(62), pp. 32 – 39.

25. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), the Act "On approving of the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine", dated from 18.07 No 950, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (Accessed May 2017)

26. Triukhan, V. (2011), "Institutional support of adaptation of Ukrainian legislation to acquis EU in the framework of implementation of the future Association Agreement Ukraine – EU", Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy, vol4. – pp. 230 – 240.

27. EU – Ukraine Association Agreement (2014) (Ukrainian version) No 1678-VII, available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Accessed May 2017)

28. Concerning implementation of obligations stipulated by EU – Ukraine Association Agreement: information from the web-site of the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine, available at: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245190574&cat_id=162176 (Accessed May 2017).

Надійшла до редколегії 02.08.17

Е. А. Бедова, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДАПТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К АСҚІС ЕС: СОСТОЯНИЕ, УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

Статья посвящена характеристике состояния организационного обеспечения адаптации законодательства Украины к *acquis* ЕС. Акцентируется внимание на институциональной составляющей организационного обеспечения.

Исходя из подходов к понятию "организационная структура", выделены институции, которые образуют организационную структуру системы обеспечения адаптации законодательства Украины к *acquis* ЕС. Охарактеризовано их полномочия касательно обеспечения адаптации законодательства.

Определено, что основными проблемами осуществления адаптации законодательства Украины к *acquis* ЕС, являются такие, которые связаны с отсутствием институции, отвечающей за исполнение полномочий, закрепленных за уполномоченным органом по вопросам адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС; четкой управленческой координации и взаимодействия органов в сфере адаптации законодательства; соответствующих полномочий у тех министерств, которые участвуют в этом процессе.

Усовершенствование организационного обеспечения адаптации законодательства Украины к *acquis* ЕС предложено осуществлять через определение Правительственного офиса по вопросам европейской и евроатлантической интеграции как уполномоченного органа по вопросам адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС; восстановление деятельности Координационного совета по адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС; согласование актов законодательства в части четкого определения полномочий органов власти, уполномоченных на осуществлений этой деятельности.

Ключевые слова: организационное обеспечение, адаптация законодательства, институциональная составляющая, организационная структура системы обеспечения в сфере адаптации законодательства.

O. Biedova, PhD student

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

ORGANIZATIONAL SUPPORT OF ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO ACQUIS EU: STATE, IMPROVEMENT

The article is dedicated to the characteristic of the state of organizational support of adaptation of Ukrainian legislation to *acquis* EU. Attention on institutional component of organizational support was accented.

Basing on the approaches to the concept of "organizational structure", institutions, which form the organizational structure of support system of adaptation of Ukrainian legislation to *acquis* EU, were distinguished. Their responsibilities concerning support of legislative adaptation were characterized.

It was defined, that the main problems of adaptation realization of Ukrainian legislation to *acquis* EU are those, which are related to the absence of institution responsible for execution of responsibilities, stipulated for authorized body on adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation; the lack of clear managerial coordination and interaction of authorities in the sphere of legislative adaptation; the lack of appropriate responsibilities in those ministries, which take part in this process.

It is proposed to improve organizational support of adaptation of Ukrainian legislation to *acquis* EU through defining a Governmental Office for European and Euro-Atlantic Integration as authorized body on adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation; restoration the activity of the Coordination Council on Adaptation of Ukrainian Legislation to EU Legislation; alignment of legislation acts in the part of clear defining of responsibilities of bodies, authorized on this activity.

Keywords: organizational support, legislative adaptation, institutional component, organizational structure of the support system in the sphere of legislative adaptation.

УДК: 35(477)

А. А. Бернацкий, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОДИНИЦІ: ЇХ ОСОБЛИВОСТІ ТА КРИТЕРІЇ

Проблема дослідження спеціалізованих територій не лише в Україні, а й в інших державах є актуальною. Визнання державою за окремими регіонами особливого статусу виражається через прийняття установчої норми, яка створює особливий регіон, дає йому назву й визначає межі його території. Аналізується особливий статус регіону й зазначається, що такий статус неможливий без встановлення основних інституційних норм – формування інститутів управління та взаємин між ними і визначення їх повноважень. Межі спеціалізованих територій можуть бути встановлені за географічними координатами або відповідно до адміністративно-територіального поділу. Як правило, виділення географічного принципу пояснюється необхідністю відокремити територію, на якій діють досить жорсткі обмежувальні або вельми пільгові правові регламенти, застосування яких на інших територіях, що входять до складу муніципального освіти, економічно невигідно.

Ключові слова: спеціалізовані території, формування інститутів управління, правові норми, державне управління, Україна, межі спеціалізованих територій.

Існування загальних і спеціальних правил розвитку регіонів є завданням держави як соціально-економічної системи.

Сучасні регіональні проблеми в Україні сформували унікальне політико-соціально-економічне середовище, що характеризується аномально високим рівнем та постійним посиленням територіальної диференціації (Західна Україна), кардинальними змінами в умовах

функціонування населених пунктів, функціях та значенні окремих регіонів країни, взаємовідносинах органів влади та господарюючих суб'єктів [5, с.38].

Фактори приналежності регіону до категорії "спеціалізованих регіонів" базуються на цілях держави з формування й підтримки певних параметрів, властивих тільки даній території або унікальних для досягнення

державного інтересу, і не пов'язані з діючою системою влади та розмежуванням повноважень.

Велике коло дослідників й практиків розглядає окремі проблеми спеціалізованих статусних територій, таких як арктична зона, східна/західна території України, особливі економічні зони, зони екологічного лиха, території реструктуризації базових галузей промисловості, а також шахтарські міста та селища, закриті адміністративно-територіальні утворення, національно-культурні території.

Дослідженнями спеціальних територій займається низка відомих науковців. Проблемами в галузі державного управління, а саме адміністративно-територіального устрою займаються: А. Авер'янов, С. Бавков, М. Багров, В. Борденюк, М. Дністрянський, М. Долішній, Н. Лікарчук, М. Лесечка, В. Олуйко, А. Павлюк, С. Пирожков, С. Саханенко, К. Шамальська, Л. Шевчук, В. Яцуба.

Визнання державою за окремими регіонами спеціалізованого статусу виражається через прийняття установчої норми, яка створює спеціалізований регіон, дає йому назву й визначає межі його території. Спеціалізований статус регіону неможливий без встановлення основних інституційних норм – формування інститутів управління та взаємин між ними і визначення їх повноважень. Така система управління не може не відображати інтересів, яким вона служить, або груп інтересів, які вона ставить у привілейоване становище. З метою формування системи управління необхідно визначити цілі та інтереси, які повинні бути реалізовані центральною владою (в разі якщо ініціатором створення "спеціалізованої" території виступає саме вона); при цьому, необхідно компенсувати втрати регіонів і населення, що виникають у зв'язку з можливими обмеженнями розвитку території [7, с. 116].

Правові та економічні умови формування й підтримки спеціалізованих регіонів залежать від політичних, національних та економічних інтересів впливових сил держави в кожен період часу і, таким чином, є невід'ємною складовою частиною регіональної політики [7, с. 116].

Дослідження здійснювалося у всіх регіонах України, що мають спеціалізовані, відмінні від інших регіонів, умови існування в якості територіального об'єкта спеціальних заходів державного регулювання. Максимальне охоплення різних типів спеціалізованих територій дозволяє знизити ймовірність виключення: діючих механізмів державного регулювання; тенденцій розвитку інституційного, економічного і правового забезпечення спеціалізованого статусу окремих регіонів; динаміки мотивації і впливу різних соціальних груп на прийняття рішень про спеціалізовані території [9, с. 512].

Виявлення спеціалізованих територій ґрунтувалося на аналізі основних нормативних актів в області регіонального розвитку, базових економічних законів та інших документів, публікацій з проблем територіального розвитку, регіональної політики.

Базовий підхід полягає в аналізі типів, а не конкретних особливих територій: райони Західної і Східної України й прирівняні до них місцевості, території проживання корінних нечисленних народів (Автономна Республіка Крим), особливі економічні зони, особливо природні території, що посилено охороняються та закриті адміністративно-територіальні утворення. До складу дослідження також включені окремі території, що входять до складу певного типу, в наступних випадках:

- Автономна Республіка Крим – як суб'єкт України;
- володіння однією з територій, що відносяться до певного статусу, виняткового стосовно відношення до свого типу характеристиками особливого статусу;

- надання окремої території виключного статусу в рамках чинного законодавства і системи управління з подальшим внесенням істотних змін до чинного законодавства, які застосовуються виключно щодо конкретної території та одночасно змінюють траєкторію розвитку як окремих галузей українського права, так і базових основ економічного розвитку країни [1, с. 62].

Більшість особливих територій створені для забезпечення політичних інтересів держави: деякі особливі території в своїх офіційно встановлених цілях мають політичний аспект. Наприклад, розділення України на Західну та Східну є політичною провокацією зі сторони політиків, не лише України.

З метою підтримки політичних інтересів держави створені прикордонні території, закриті адміністративно-територіальні утворення, наукові містечка, особливі економічні зони, прийняті спеціальні заходи у місті Києві з метою проведення розважальних заходів (Євробачення).

Для міжнародних особливих територій, до складу яких входять і українські регіони, політичні цілі нерозривно пов'язані з вирішенням економічних, а точніше геоекономічних, проблем, що офіційно декларується в документах зі створення таких особливих територій. До подібних територій можна віднести Чорнобиль.

Значне число особливих територій створено з метою підтримки економічних інтересів держави. Крім міжнародних особливих територій з економічними цілями, можна віднести освоєння природних ресурсів, створення умов для інноваційної діяльності, створення стійких конкурентних переваг, розвитку економічного потенціалу регіонів [5, с. 73]. Для реалізації економічних цілей створені, в останні роки, особливі економічні зони: промислово-виробничі, техніко-впроваджувальні, туристично-рекреаційні та портові.

Переважно соціальну політику держава проводить в даний час тільки у відношенні до районів Східної України й прирівняних до них місцевостей. В даному регіоні фактично регламентуються несприятливі умови роботи населення. У той же час дані райони включають й інші типи особливих територій, що мають різні режими державного регулювання.

Сьогодні стабільна група особливих територій створена й функціонує з метою підтримки світових базових цінностей, фактично – в інтересах всього людства, з метою створення відповідних умов для майбутніх поколінь. До таких цілей можна віднести забезпечення міжнародного миру та безпеки, запобігання терористичних загроз, ліквідацію надзвичайних ситуацій, збереження етносів, ключових природних комплексів і ресурсів, глобальну охорону навколишнього середовища. До цієї групи можна включити території проживання корінних нечисленних народів як досягнення мети збереження етносів, зони надзвичайних ситуацій [5, с. 121].

Особливий статус території є легітимним у разі прийняття нормативного акту про заснування саме такого статусу, і на його основі – нормативного акту про надання цього статусу конкретній території [7, с. 27].

Установа особливих статусів, які визначали спеціальну державну політику у відношенні до певних територій, здійснювалося в усі часи [7, с. 119].

Нормативне встановлення меж є одним з факторів легітимності особливого статусу території, оскільки дія спеціальних правових норм може здійснюватися тільки в чітко визначених територіальних межах. Сенс встановлення меж завжди виражається поняттям збереження цілісності об'єкта для досягнення поставлених цілей і ґрунтується на таких критеріях:

- прикордонне розташування;

- знаходження цільових господарських або об'єктних об'єктів;
- розташування природних об'єктів і ресурсів;
- умова цілісності держави [4, с. 217].

Не завжди особливі території мають спільний кордон. Зокрема, техніко-впроваджувальні і туристично-рекреаційні особливі економічні зони відповідно до установчого (наприклад, федерального) законом можуть розташовуватися на декількох ділянках території.

Поглиблення міжнародного співробітництва, досліджуване на прикладі Одеської області та Західної України, проявляється і в багатоваріантному підході до визначення територіальних меж об'єкта, здійснюване в якості політики "європейського регіоналізму" Євросоюзу: з одного боку, сторонами договорів є країни в цілому, з іншого – цілеспрямоване розширення і поглиблення взаємозв'язків та створення самостійних регіональних одиниць – єврорегіонів (з прикордонним принципом; єврорегіони вважаються більш високою формою трансграничного співробітництва), одночасно включених в різноманітні асоціації та спілки, а також функціонування окремих напрямків співпраці [4, с. 49].

Межі особливих територій можуть бути встановлені за географічними координатами або відповідно до адміністративно-територіального поділу. Як правило, виділення географічного принципу пояснюється необхідністю відокремити територію, на якій діють досить жорсткі обмежувальні або вельми пільгові правові регламенти, застосування яких на інших територіях, що входять до складу муніципального освіти, економічно не вигідно.

Принципове значення для оцінки легітимності статусу особливих територій мають правові норми, що встановлюються державою для досягнення цілей створення і підтримки статусу. Змістовні правові норми, що встановлюються державою і міжнародним співтовариством для особливих територій, як правило, включають значне число документів різної юридичної сили.

Єдиного переліку можливих економічних та адміністративних режимів, які встановлюються для кожного типу особливих територій, не існує: як зміст цих режимів, так і формулювання, що застосовуються у відповідних нормативних актах, вельми різноманітні.

Найбільш поширеними інструментами державного регулювання, спеціально встановленими для особливих територій, є:

- особливі адміністративно-правові умови;
- державний економічний протекціонізм;
- особливі умови природокористування та господарської діяльності (в 50% особливих територій) [8, с. 68].

Тільки частково використовуються такі інструменти, як особливі судово-правові умови та особливі вимоги доступу до інформації.

Істотним фактором зацікавленості держави в підтримці особливих параметрів території є включення спеціальних цільових норм в основоположні економічні законодавчі акти – Податковий кодекс, Бюджетний кодекс, щорічно затверджений бюджет.

Проведене нами дослідження дозволило зробити висновки про відсутність правил і процедур надання окремим регіонам особливого статусу, можливості їх угруповання на основі мотивів створення таких територій та кореляції мотивів до встановлених правовими режимами, повноваженнями органів управління та фінансуванням з бюджету як декларації та фіксації інтересу держави до цієї проблеми.

Найважливішими факторами, що характеризують результативність створених державою спеціальних правових та інституційних умов для окремих регіонів країни, є ефективна система управління, заснована на

раціональному розмежуванні повноважень та узгодженні інтересів всіх соціальних груп.

Значна частка територій, державне регулювання яких здійснюється на основі делегованих повноважень, – показник нераціонального розмежування повноважень між рівнями влади, а закріплення важливих повноважень у якості делегованих за комерційними структурами – показник неприпустимого впливу бізнесу на прийняття рішень [1, с. 74]. Делегування повноважень свідчить не про рух в напрямку децентралізації регіональної політики, а є способом зберегти контроль при необхідності перекладання відповідальності в силу неможливості виконувати всі взяті на себе повноваження.

Розвиток і заохочення державою організацій, які здійснюють погоджувальні функції та формування спільних позицій зацікавлених соціальних груп суспільства, в сукупності з реальним впливом узгоджених позицій на рішення, що приймаються органами влади, є показником зрілості і стійкості всієї системи влади держави [1, с. 76].

Відмова від дискусії з метою суспільної підтримки та врахування думки соціальних груп свідчить про відсутність цілей формування спільної позиції для максимізації ефективності реалізації прийнятих рішень. Не можна також вважати наради в профільних відомствах реальним майданчиком для вироблення спільних позицій в силу діючих корпоративних правил й традицією різних рівнів відповідно до "вертикаллі влади".

Безумовно, вирішальне значення мають суб'єктивні якості керівників відомств та інших органів влади.

Нормативне закріплення повноважень не може адекватно відображати реального впливу на формування та реалізацію рішень в спеціальних регіонах; звичайно є важлива оцінка різними соціальними групами суспільства виконання встановлених повноважень.

Такі дослідження дозволяють оцінити стан інституційної норми з точки зору можливостей створення ефективної системи управління і розмежування повноважень з важливих проблем спеціальних регіонів, що зачіпають інтереси більшості соціальних груп регіонів, можуть служити інформацією про реальний вплив окремих суб'єктів права і обґрунтуванням передачі або виключення окремих повноважень з ведення окремих органів влади, а також включення в правову систему прийняття рішень інститутів громадянського суспільства. Подібні дослідження повинні бути регулярними, що дозволить виявляти вузлові диспропорції діючої системи управління, а також оцінювати динаміку настроїв та думок влади і суспільства в залежності від змін в системі державного управління та розмежування повноважень.

І як раніше відзначалося, останні події в Україні з усією визначеністю продемонстрували, що політична криза загострила проблему вироблення нової концепції адміністративно-територіального устрою країни, зокрема її важливої складової – нової системи територіального поділу. В силу історичних обставин Україна, як одна з найбільших європейських держав, в територіальному відношенні надзвичайно неоднорідна. Існуючі нині адміністративні одиниці істотно відрізняються один від одного розміром, економічним потенціалом, національним складом населення і його ментальністю. Тому вироблення оптимальної моделі територіального поділу країни на сьогодні є досить актуальним. Вона безпосередньо стосується усунення загроз щодо територіальної цілісності країни, посилення процесів децентралізації та виникнення хаосу в управлінні.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. У 2 т.: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янова. – К., Вид-во Юридична думка, 2004 – 584 с.

2. Гриневецкий С., Административно-территориальное устройство: где выход? / Гриневецкий С. // [Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/LAW/administrativno-territorialnoe-ustroystvo-gde-vygod-.html>].
3. Політологічна енциклопедія. Словникова частина, Том 1, – Львів, 1996, – 962 с.
4. Ківалов С.В. Адміністративне право України / за ред. С.В. Ківалова. – О., 2003. – 395 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України / Колпаков В.К. // Київ, – 2001, – 284 с.
6. Конституція України. (Основний закон), [Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80/page3>]
7. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / Лексин В.Н., Швецов А.Н. // 2-е издание. М.: УРСС, 1999. – 317 с.
8. Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональное измерение государственной экономической политики / Сулакшин С.С., Лексин В.Н., Швецов А.Н. // М.: Науч. Эксперт, – 2007. – 263 с.
9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс / Тихомиров Ю.А. // – М.: Изд-во М.Ю. Тихомирова, 2006. – 697 с.
10. Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна // – М.: Институт новой экономики, 2011. – 1152 с.
11. Malec J., Malec D., Historia administracji i myśli administracyjnej / Malec J., Malec D. // Krakow, – 2000 – 225 p.

References:

1. Administrative law of Ukraine (2004) [Administrativne pravo Ukrainy], Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine.

2. Gryneveckiy, S. "Administrative-territorial arrangement: where is the exit?" Administrativno-territorial'noe ustrojstvo: gde vyhod? [Online], available at: <http://gazeta.zn.ua/LAW/administrativno-territorialnoe-ustroystvo-gde-vygod-.html>.
3. Political Science Encyclopedia. The vocabulary part, (1996), Politolohichna entsyklopediia. Slovnynkova chastyna, Lviv, Ukraine.
4. Kivalov, S.V. (2003) Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine], Odesa, Ukraine.
5. Kolpakov, V.K. (2001) Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
6. "The Constitution of Ukraine. (Basic Law)" Konstytutsiia Ukrainy. (Osnovnyj zakon) [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80/page3>.
7. Leksyn, V. N. and Shvecov, A.N. (1999) Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya [State and Regions. Theory and practice of state regulation of territorial development], URSS, Moscow, Russia.
8. Sulakshyn, S.S., Leksyn, V.N. and Shvecov, A.N. (2007) Regional'noe izmerenie gosudarstvennoj jekonomicheskoy politiki [Regional dimension of state economic policy], Naychny ekspert, Moscow, Russia.
9. Tihomirov Yu. A. (2006) Administrativnoe pravo i process [Administrative law and process], Moscow, Russia.
10. The legal dictionary (2011) [Juridicheskij slovar'], Institut novoi ekonomiki, Moscow, Russia.
11. Malec J. and Malec D. (2000), "Historia administracji i myśli administracyjnej", Krakow, 225 p.

Надійшла до редколегії 14.08.17

А. А. Бернатский, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ: ИХ ОСОБЕННОСТИ И КРИТЕРИИ

Проблема исследования специализированных территорий не только в Украине, но и в других государствах является актуальной. Признание государством по отдельным регионам особого статуса выражается через принятие учредительной нормы, создает особый регион, дает ему название и определяет границы его территории. Анализируется особый статус региона и отмечается, что такой статус невозможен без установления основных институциональных норм – формирование институтов управления и взаимоотношений между ними и определение их полномочий. Границы специализированных территорий могут быть установлены по географическим координатам или в соответствии с административно-территориальным делением. Как правило, выделения географического принципа объясняется необходимостью отделить территорию, на которой действуют достаточно жесткие ограничительные или весьма льготные правовые регламенты, применение которых на других территориях, входящих в состав муниципального образования, экономически невыгодно.

Ключевые слова: специализированные территории, формирования институтов управления, правовые нормы, государственное управление, Украины, границы специализированных территорий.

A. Bernatsky, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

SPECIALIZED TERRITORIAL UNITS: THEIR CHARACTERISTICS AND CRITERIA

The problem of researching specialized territories not only in Ukraine but also in other states is relevant. The recognition by the state of particular regions of a special status is expressed through the adoption of a constituent norm, which creates a special region, gives it the name and determines the boundaries of its territory. The special status of the region is analyzed and it is stated that such status is impossible without the establishment of basic institutional norms – the formation of institutions of governance and the relationship between them and the definition of their powers. The boundaries of specialized territories can be established by geographic coordinates or according to the administrative-territorial division. As a rule, the allocation of the geographical principle is explained by the need to separate the territory, which is subject to fairly rigid restrictive or very preferential legal regulations, the application of which in other territories that are part of the municipal entity, economically unprofitable.

Keywords: specialized territories, formation of institutes of governance, legal norms, state administration, Ukraine, boundaries of specialized territories.

УДК: 352

Л. А. Гасвська, д-р наук з державного управління, доц.
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ,
Н. Д. Шульга, канд. техн. наук
Київський транспортно-економічний коледж, Київ

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ
(ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ)

У статті автор досліджує історію розвитку державної освітньої політики в українських землях, що входили до складу Російської імперії. Зокрема, висвітлені питання формування державної освітньої політики за головування міністерством народної освіти С.Уварова, О.Головнина, Д.Толстого, П.Ігнат'єва. Визначені основні риси та напрями державної політики досліджуваного періоду, а також принципи, на яких вона ґрунтувалась.

Ключові слова: державна освітня політика, освітня реформа, класична освіта, реальна освіта, народна освіта.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науково-практичними завданнями. Будь-який предмет дослідження має свою історію розвитку. Не є виключенням і освітня політика, яка формувалась під впливом політичних та соціально-економічних чинників. Особливо цікавим для нас є період ХІХ – початку

ХХ століття, період, що в загальних рисах має багато спільного із сьогоденням та характеризується вагомими зрушеннями в розвитку державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема державної освітньої політики становить об'єкт уваги з

боку дослідників, які розглядають різні її аспекти. Так, Н.Додон, І.Жилияєв, В.Ковтунець, В.Огнев'юк та ін. досліджували сутність та роль освіти в суспільстві, взаємозв'язок освіти та суспільства, соціальні фактори детермінації системи освіти, роль освіти в розвитку людської цивілізації, суспільні характеристики освіти тощо. Сутність, методологічні засади та різні аспекти формування державної освітньої політики, механізми її впровадження розкрито в працях В.Андрущенка, Д.Дзвінчука, В.Журавського, І.Ванюк, Є.Краснякова, С.Клепка, С.Крисюка, В.Лугового, Т.Лукіної, Л.Прокопенка, Н.Протасової, В.Савельєва, Г.Стасюка та ін. Питання ретроспективи розвитку державної освітньої політики знайшли своє відображення у працях О.Аллагулова, Л.Березівської, Л.Гаєвської, Є.Краснякова, Л.Прокопенка та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак питання розвитку в історичній ретроспективі державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, зокрема в XIX – на початку XX століття, не знайшли відображення в працях учених.

Мета і завдання дослідження. У зв'язку з цим ми ставимо собі за мету дослідити історію розвитку державної освітньої політики у XIX–на початку XX століття з точки зору її впливу на соціально-економічний розвиток країни, визначити принципи, на яких вона ґрунтувалась, та підходи до визначення її напрямів.

Виклад основного матеріалу. На початку XIX ст. переважна частина українських земель (Лівобережно-Слобідська, Правобережна та Південна Україна) входила до складу Російської імперії [27] і включала 9 губерній: Київську, Подільську, Волинську (Правобережна Україна); Чернігівську, Полтавську, Харківську (Лівобережна і Слобідська Україна); Катеринославську, Таврійську у Херсонську (Південна Україна).

У губерніях державну владу Російської імперії представляли губернатори, яких призначав і звільняв цар. Губернії складалися з повітів, де керували справники. Повіти поділялися на стани, очолювані поліцейськими приставами. Важливою державною установою була Казенна палата, яка відала збиранням з населення різноманітних державних податків. Увесь адміністративно-управлінський апарат повинен був забезпечити царську владу на місцях. Щодо найбільшої маси населення – кріпосних селян, то вся влада над ними належала поміщикам [27].

Початок XIX століття ознаменувався приходом до влади імператора Олександра I. Це був період капіталізації багатьох галузей господарського життя імперії, що сприяло розширенню внутрішнього і зовнішнього ринків, забезпечувало зростання продуктивних сил. Розвиток економіки потребував удосконалення управління державою шляхом запровадження політичних і соціальних реформ, з-поміж яких немаловажною була реформа освіти. У 1802 році з цією метою було створено ряд міністерств, у тому числі Міністерство народної освіти, як єдиний орган управління освітою, що засвідчувало появу в державі механізму здійснення державної освітньої політики [16].

З метою її втілення були запроваджені центральні установи та навчальні округи, розроблені статuti вищих середніх і нижчих навчальних закладів, виданий цензурний статут, визначені відношення Академії наук до Міністерства освіти [12, с. 40].

Пріоритет розвитку освіти надавався університетам, гімназіям, спеціальним військовим навчальним закладам. Це було пов'язано з тим, як зазначає сучасний дослідник Л. Прокопенко, що головною метою держав-

ної освітньої політики у першій половині XIX ст. "було, передусім, надання якісної освіти привілейованим станам і забезпечення кадрових потреб державного апарату, армії... Що стосується основної маси населення – жителів міста і селянства, то необхідність поширення серед них грамотності лише декларувалася" [20].

Суб'єктами державної освітньої політики виступали: імператор, Державна Рада, Комітет міністрів, Рада міністрів, Сенат, канцелярія царя, Міністерство народної освіти, Синод, а пізніше – Державна Дума (з 1905 р.).

Першою державною освітньою доктриною вважаються "Предварительные правила народного просвещения", прийняті у січні 1803 р. і спрямовані на створення єдиної системи освіти; вони визначали основні напрями державної освітньої політики. Олександр I разом з однодумцями зрозуміли, що за допомогою державної освітньої політики можна забезпечити реалізацію своїх планів, тому державна освітня політика стала розглядатися "як могутня зброя в руках уряду для досягнення політичних цілей" [12, с. 32].

Державна освітня політика на початку XIX ст. характеризувалася гаслом: "Не стільки управління самою школою, скільки управління суспільством через школу" [13].

Соціально-економічні обставини спонукали до створення стрункої системи освіти: кожне губернське місто повинно було мати університет, навколо якого ґрупувалася мережа гімназій (університет здійснював керівництво). До кожної гімназії прикріплювалися повітові училища, якими керував директор гімназії і завершували цю освітню піраміду приміські училища.

Крім того, уряд під впливом соціально-економічних викликів розробив цілий комплекс заходів, які послаблювали станове обмеження здобуття освіти і давали соціальні привілеї після закінчення гімназії, зокрема, це стосувалося здобуття вищої освіти, що гарантувало добрий старт у службовій кар'єрі.

Зміни в освітній справі відкрили шлях до навчання і кар'єрного зростання дітям з непривілейованих станів, викликало соціальну активність та мобільність населення. Результати такої державної освітньої політики, на думку окремих дослідників, "виявились не тільки в декабристському русі, а і в загальній демократизації мислення і норм соціальної поведінки, що поступово поширювалися від вузької групи носіїв високої культури до більш широких верств представників тих соціальних груп, чий батьки не вміли ні читати, ні писати, жили по-старосвітському, турботою лише про хліб насущний" [21].

У зв'язку з такими суспільними змінами після грудневого повстання 1825 р. напрям державної освітньої політики різко змінився. Була започаткована реформа Міністерства народної освіти С. Уваровим (1834–1849), яка дозволяла навчатися в університеті тільки дітям дворян, а діти купців і міщан могли здобувати освіту в гімназіях та повітових училищах. Одночасно і селянам були відкриті можливості до освіти згідно з їхніми потребами, способом життя і становищем у державі [26, с. 10]. Така державна освітня політика фаворизувала дворянство, а інші соціальні групи зазнавали дискримінації.

Тим часом становище в державі, як відомо, було складним, на що значною мірою впливали події, що охопили Європу. Відомий український історик Н. Полонська-Василенко писала з цього приводу, що в усій Європі відчувалося революційне піднесення. Пригнічена Віденським Конгресом та "Священним Союзом" вільна думка знову прокидалася до життя. У Пруссії почалися реформи Ф. Штайна та Ф. Гарденберга, в Норвегії введено доволі демократичну конституцію, Іспанія та Португалія звільнилися від династії Бурбонів, деякі міста Німеччини завели у себе становий устрій [19, с. 304].

Відомості про політичні потрясіння доходили і до Російської імперії. "Усі ці революційні настрої, – зазначала Н. Полонська-Василенко, – посилювали революційні рухи на території Російської імперії, зокрема і в Україні. Ширилися селянські повстання. У Київському та Харківському університетах хвилювалися студенти. По Україні ширилися листівки з закликом до загального повстання. У кінці 40-х років у Польщі, Білорусі, Україні та Бессарабії запроваджено "Надзвичайний стан" і загострено цензуру" [там само, с. 304].

У Російській імперії в усіх цих бідах звинувачували освіту і вважали, що треба змінювати державну освітню політику, щоб "зміцнити державу на твердих основах, на яких базується благоденство, сила і життя народні; знайти засади, які становили б характерні особливості Росії і були винятково тільки їй притаманні; зібрати в одне ціле рештки її народності і на них зміцнити якір нашого спасіння" [26, с. 10].

І такий принцип нової державної освітньої політики був знайдений; суть його зводилася до відомої формули міністра народної освіти С.Уварова: "православ'я – самодержавство – народність". На засадах цієї ідеї будувалася зміст освіти в навчальних закладах. У голови молодих людей закладалося переконання, що наймогутнішою державою в соціально-економічному і політичному відношенні є Російська імперія.

Однак така державна політика в середині XIX ст. показала всю свою неспроможність. Російська імперія програвала перед Європою по всіх соціально-економічних показниках. Наприклад, у 1860 р. продуктивність праці селянина в Російській імперії була такою, як у країнах Центральної Європи більш як півстоліття назад [25]. Відставала Росія за рівнем грамотності від багатьох країн Заходу. Так, грамотних серед дітей 9–15 років у імперії було 19 %, чоловіків і жінок 10 %, у Великобританії – 72 і 45 % відповідно, в Німеччині – 86 і 84 %, у Франції – 69 і 46 % [15, с. 386]. Під впливом соціально-економічних і політичних умов поставала загальна потреба нагальних змін в усіх напрямках суспільно-економічного життя країни.

З приходом до влади Олександра II у 1856 р. розпочалися перетворення, що дістали назву Великих реформ. Вони передбачали подолання соціально-економічної відсталості держави. Протягом 1860–1870 рр. було проведено земську, судову, міську, фінансову та інші реформи. Найбільше значення мало скасування кріпосного права [11].

Проведені реформи створили передумови для економічного розвитку країни, уможливили, хоч і запізнити, її індустріалізацію, темпи якої в пореформений період були дуже високими. Особливо це відчувалося у Наддніпрянській Україні, де за кілька років сформувалися цілком нові галузі промисловості. Промисловий розвиток супроводжувався змінами і в інших галузях життя: всі головні міста сполучили між собою залізниці, розгорталися процеси урбанізації, виникали нові суспільні верстви підприємців і промислових робітників тощо. Наприклад, селяни, дістали широкі можливості щодо активізації господарської діяльності.

Економічний розвиток країни потребував відповідних працівників і спеціалістів для різних галузей господарства. Все це спонукало до перетворень у державній освітній політиці. Перед державою постало подвійне завдання: продовжувати виховувати людей, здатних бути активною силою зміцнення політичної влади і одночасно державна освітня політика повинна була створити умови забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Для розв'язання цього нелегкого завдання було покликано на посаду міністра народної освіти О.Головніна, людину надзвичайно цікаву, нестандартну і незалежну, віддану освітній справі. Концепція державної освітньої політики О.Головніна ґрунтувалась на європейських традиціях. Він вважав, що "не можна відірватися від єднання з успіхами європейської цивілізації" [8]. Використовуючи творчий досвід Європи, а також перекладаючи його на вітчизняний ґрунт, він запроваджує нову реформу освіти, яка передбачає співіснування одночасно як класичної, так і реальної освіти.

Новаторським підходом нової державної освітньої політики О. Головніна було запровадження реальної освіти, яка базувалася на європейських традиціях. Відкриття реальних гімназій, а пізніше (з 1872 р.) реальних училищ, задовольнило потреби різних галузей економіки в спеціально підготовлених кадрах, які мали творче мислення і практичні здібності для потреб ринку праці. Особливе місце в державній освітній політиці середини XIX ст. належало початковій школі, побудованій на раціональній ідеї: підготувати мільйони селян, що звільнилися з кріпацтва, до суспільного життя в нових умовах.

Тепер звільнені селяни, як і представники інших соціальних верств, могли купувати нерухоме майно, займатися торгівлею, відкривати промислові підприємства. Виникли умови для перетворення робочої сили в товар, тобто, утвердилася прогресивніша (якщо порівнювати з феодальною) форма товарного виробництва – капіталістична. Відтепер економіка ґрунтувалася на ринкових відносинах усього населення [10; 25].

Розпочалася реформа початкової освіти. Було видано "Положение о начальных народных училищах", згідно з яким вводилася нова система управління, усі початкові школи (народні училища) різних відомств (крім церковно-парафіяльних шкіл Духовного відомства) підпорядковувалися Міністерству народної освіти, було надано більше прав приватній ініціативі, утримуванню шкіл сільськими і міськими громадами.

О.Головніну не вдалося запровадити в практику принцип обов'язковості навчання в початковій школі (як було зроблено в Німеччині). Проте це був лише початковий етап. Важливим було хоча б те, що змінилося ставлення до початкової школи: уряд підтримував і заохочував її розвиток, чого не спостерігалося раніше. Результати не змусили себе довго чекати. Кількість початкових шкіл, наприклад, в Україні з 1862 по 1865 р. зросла удвічі [6, с. 119].

Концептуальною основою державної освітньої політики при міністрі О.Головніну був добір управлінських кадрів в освіті. При доборі управлінських кадрів він опирався на їхній досвід, громадянську позицію, порядність, високу відповідальність і відданість справі.

Здійснюючи нову державну освітню політику О. Головніна в її основу поклав такі концептуальні принципи: гласності; державно-громадського управління освітою; єдності управління освітою; демократизації; колегіальності; делегування повноважень в галузі освіти на місцевий рівень і громадськості [5, с. 25–35].

На жаль, здійснення державної освітньої політики за такими принципами тривало не довго. У 1866 р. стався замах на життя Олександра II, що дало привід тим, кому не подобалися означені вище тенденції розвитку державної освітньої політики, для звинувачення Міністерства народної освіти у потуранні нігілізму молоді.

"Юнаки, арештовані в Москві, – повідомляв голова слідчої комісії М. Муравйов в записці до царя, – готували себе в учителі народних шкіл з метою розвивати народ і звільняти його від релігійних забобів" [17, с. 19]. Цар Олександр II, як головний суб'єкт формуван-

ня державної освітньої політики, видав 13 травня 1866 р. указ, де висловив своє бачення напрямів державної освітньої політики в забезпеченні благополуччя у державі. Зокрема, він вимагав, щоб "виховання молоді було спрямоване в дусі істини релігії, поваги до прав власності і дотримання корінних начал громадського порядку і щоб у навчальних закладах усіх відомств не допускалося ні явне, ні таємне проповідання тих руйнівних понять, які однаково шкодять усім умовам морального і матеріального благополуччя" [14, с. 13].

Для здійснення такої політики на посаду міністра народної освіти було призначено у 1866 р. графа Д.Толстого, великого прихильника в розвитку державної освітньої політики охоронних тенденцій щодо зміни державного ладу. На його думку, за допомогою міцного політичного устрою можна забезпечити відповідний соціально-економічний розвиток держави. Відбувався відхід від принципів, які сповідував і запроваджував О. Головнін.

В основу державної освітньої політики за адміністрування Д. Толстого була покладена ідея одностороннього використання західноєвропейського досвіду (пруська система освіти), збереження класичної системи освіти. Він був переконаний, що саме класична освіта допоможе "щоб із гімназії виходили не самовпевнені верхогляди, які все знають і нічого не знають, а молоді люди, скромні і добре освічені" [22, с. 3].

Не один раз Д.Толстой висловлював думку, що саме класична освіта допоможе уберегти молодь від нігілізму. "Ще шість років латини, – зазначає Д.Толстой, – і ви побачите, як уgomоняться наша молодь" [7, с. 40]. Як бачимо, Д. Толстой дотримувався переконання, що державна освітня політика повинна бути як і раніше інструментом досягнення політичних цілей. Але реалії життя вимагали й іншого напрямку – забезпечення економічного розвитку країни. Адже саме в цей час реформи, започатковані в 60-х роках XIX ст., почали давати свої результати.

У період 60–70-х років XIX століття відбувся так званий промисловий переворот. "Масштаби і характер перетворень, – зазначає сучасний дослідник А.Селецький, – викликавши нечуване зростання великої машинної індустрії, розвиток нових промислових районів, істотні зміни в соціальній структурі тогочасної України, а особливо, вивільнення величезної кількості селян та формування промислового пролетаріату, потребували державницького підходу до забезпечення промислово-індустріальних потреб суспільства у робітничих кадрах, підготовлених відповідно до вимог тогочасного технічного прогресу" [24].

Якраз саме ці питання не входили тривалий час в коло важливих завдань державної освітньої політики. Тому не дивно, що надавання переваги класичній освіті, як головному інструменту збереження стабільності в державі, потерпіли крах, а міністра Д. Толстого у 1880 р. було звільнено.

У 80-х роках розпочалася переорієнтація державної освітньої політики уряду у бік розвитку професійно-технічної освіти.

Водночас слід зазначити, що Російська імперія була землеробською державою. Наприклад, в Україні 80 % населення проживало в сільській місцевості. Капіталізація поміщицьких та селянських господарств сприяла формуванню ринку вільнонайманої праці. Наприкінці XIX ст. кількість поденних та постійних найманих робітників, зайнятих у землеробстві України, становила майже 2 млн осіб.

Нові реформи дали можливість пореформеній Україні перетворитися на потужний центр виробництва сільськогосподарської продукції. Вона відіграє дедалі помітнішу роль не лише на загальноімперському, а й на

світовому ринку. Достатньо сказати, що її частка в експорті пшениці Російської імперії становила 90 %. До того ж в Україні збирали 43 % світового врожаю ячменю, 20 % – пшениці та 10 % – кукурудзи [4, с. 376].

Такі зрушення вимагали в державній освітній політиці серйозної уваги розвитку сільськогосподарських навчальних закладів, спеціальної зоотехнічної і ветеринарної освіти, об'єднання сільськогосподарських училищ і шкіл, підготовки спеціалістів з різних напрямів землеробства, в тому числі і з експлуатації сільськогосподарських машин, переробної промисловості тощо ("Положення про штат землеробського училища" (1878); "Нормальне положення про нижчі сільськогосподарські школи" (1883) тощо).

Разом з тим, уряд планував за рахунок професійно-технічної освіти розв'язати проблему "станової чистоти загальноосвітньої школи, видалення з останньої осіб податкових станів". Професійно-технічна школа розглядалась як "магніт", за допомогою якого можна відтягнути небажаний елемент, "масу шкідливих для суспільства недоучок" із гімназій, "збереження справи народної освіти від сторонніх пагубних впливів" [9].

А гімназії й надалі повинні були готувати державну еліту, з метою "1) задовольнити відчутну глибоку потребу в ґрунтовній і міцній освіті російського юнацтва, як у загальній початковій, так і спеціально-науковій, яка не поступаючись висотою і силою своєю освіті інших країн, відповідала б істинним потребам нашої вітчизни та 2) шляхом живого досвіду сприяти розвитку в Росії самостійної педагогічної справи і виробити на практиці, без попередньої регламентації, її основи, прийоми і способи" [12, с. 509].

Як зазначає сучасний дослідник М.Богуславський, "загалом уся політика самодержавства в галузі народної освіти у другій половині XIX століття була спрямована на пошук її оптимального варіанта, тобто такого, що гарантував би можливість модернізації країни при збереженні стабільності держави" [3, с. 27]. Однак, на початку XX століття, така концепція державної освітньої політики вичерпала себе. Соціально-економічний розвиток країни вступав у суперечність з намаганням уряду за допомогою регламентування шкільної освіти вирішувати одночасно соціально-економічні і політичні проблеми в державі.

Економіка потребувала все більше і більше кваліфікованих спеціалістів для різних галузей промисловості, торгівлі, сільського господарства. Середня і вища школи не могли вже виступати єдиними інституціями для підготовки соціальної і державної еліти. У зв'язку з цим починають звучати нові ідеї щодо державної освітньої політики, нове розуміння необхідності завдань, зокрема, ідеї єдиної школи, яка, на думку міністра фінансів С. Вітте "повинна розвивати розумові здібності учнів, закликати їх до праці, виховувати в них волю і характер, розвивати самодіяльність і почуття обов'язку. Нарешті, єдність школи означає зосередження в руках держави завідування і загальне спрямування шкільною справою, бо питання про те, як і чого вчитися молоді покоління, яку розумову підготовку воно одержує, який запас знань поповнюється в країні, це питання всього її майбутнього, питання першорядної державної можливості" [23, с. 83].

Одночасно активно стала набувати ваги в державній освітній політиці ідея необхідності запровадження загальної початкової освіти. Бо Російська імперія, не дивлячись на поступальний економічний розвиток, все ще відставала від Європи. А причину такого становища більшість учених і державних діячів вбачали у майже загальній безграмотності населення.

Під впливом громадсько-педагогічної думки, зарубіжного досвіду, у контексті суспільно-політичних та соціально-економічних реалій, зокрема потреби економіки в

грамотній робочій силі та кваліфікованих науково-педагогічних кадрах, державна освітня політика змінює вектор від абсолютного регламентування шкільної освіти до ініціювання перетворень у цій галузі з метою контролю над ситуацією, використовуючи дієвий інструмент – реформи [2].

Однак, реформи посувалися повільно. А державна освітня політика, як і раніше, продовжувала визначатися особистими поглядами царя. Олександр III, Микола II так само, як Олександр II в середині XIX ст. вважали, що школа повинна в першу чергу, "утверджувати в народі релігійні й моральні поняття і поширювати перші корисні знання" [28, с. 36].

Проте реалії соціально-економічного розвитку країни вимагали здійснення єдиної державної освітньої політики, зокрема в царині професійної і загальної обов'язкової освіти. Надія на те, що справа може зрушити з місця, прийшла з призначенням у 1915 р. на посаду міністра народної освіти П.Ігнат'єва. З його приходом починається перегляд концептуальних засад державної освітньої політики. Згідно з висловлюваними пропозиціями пропонувалося освіту будувати на принципах: демократизації, націоналізації та принципу єдиної школи; школа повинна готувати до активного і трудового життя.

Однак і ця концепція державної освітньої політики не була втілена в життя. У лютому 1917 року відбувся переворот, до влади прийшов Тимчасовий уряд, який запропонував свій проект державної освітньої політики. В її основу було покладено ідею державно-громадського управління освітою, а принципами її реалізації визначалися: створення єдиної громадської загально-освітньої школи; передача шкіл органам місцевого самоврядування, заохочення приватної і громадської ініціативи у справі народної освіти; автономізація школи; запровадження обов'язкового навчального мінімуму [1].

У зв'язку з жовтневим переворотом у 1917 р. в Україні розпочалися кардинальні зміни в усіх сферах суспільного життя.

Протягом 1917–1919 років Україна пережила кілька змін влади:

- 1) Центральна рада (10 червня 1917 – 30 квітня 1918 р.);
- 2) Гетьманат (30 квітня 1918 – 15 грудня 1918 р.);
- 3) Директорія УНР (середина грудня 1918 – початок листопада 1919 р.).

Кожна з цих влад по-своєму визначала державну освітню політику, але головні принципи залишалися незмінними: створення української національної школи, українізація освіти. Це було викликано розумінням того, що побудова соборної Української держави можлива лише за умови подолання комплексу "малоросійства", відродження верств українського суспільства. Тому питання національного відродження займали особливо вагомe місце в державній освітній політиці українських урядів [18].

На жаль, багато що із запланованого для здійснення державної освітньої політики українськими урядами з відомих причин не було здійснено. З грудня 1919 р. на території України закріпилася радянська влада. Нова державна освітня політика в Україні почала здійснюватися за російським зразком.

Висновки. Майже більш як за століття в період існування Російської імперії держава, постійно приділяючи увагу освіті, використовувала її як головний інструмент ідеологічного впливу на молоде покоління. З'ясовано, що освітня політика виступала ідеологічним інструментом стабілізації, зміцнення політичних підвалин держави. Разом з тим, економічні й соціальні чинники її розвитку потребували відповідних кадрів, яких могла підготувати тільки освіта. Тож державна освітня політика водночас мала спрямовуватися на продукування люд-

ських ресурсів для забезпечення соціально-економічних потреб суспільства.

У ході аналізу становлення державної освітньої політики нами виокремлено принципи її функціонування, які змінювалися відповідно до ситуації. Провідними були принципи централізації і демократизації.

Особливості державної освітньої політики в Російській імперії полягали в такому:

- основою моделі державної освітньої політики була ідея "державність – православ'я – народність";
- домінуюча ідея станового поділу освіти – представники кожного стану здобували освіту відповідну до власних потреб;
- у різні періоди, зокрема в період зародження державної освітньої політики (початок XIX ст.) домінувала ідея єдності і наступності навчальних закладів різного рівня освіти;
- державна освітня політика була спрямована на залучення до шкільної справи громадськості (земства, благодійність, приватний капітал);
- виникнення і активна діяльність у здійсненні державної освітньої політики інституту попечительства;
- державно-громадський принцип управління.

Постійна увага держави до питань освіти швидше показувала не силу, а слабкість державної освітньої політики, що підтверджувалося нездатністю реалізувати розпочаті реформи, виконання яких недостатньо контролювалося і справи не завершувалися виконанням накреслених завдань.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого дослідження потребують питання розвитку державної освітньої політики в радянський період а також пошуку шляхів удосконалення державної освітньої політики та визначення напрямів державної освітньої політики в сучасних умовах як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Список використаних джерел

1. Аллгулов А. Государственная концепция образовательной политики в Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/4/pedagogika/allagulov.pdf.
2. Березівська Л. Д. Державна політика щодо диференціації організації та змісту шкільної освіти в Україні (кінець 30-х – перша половина 50-х рр. XX століття) / Березівська Л. Д. // Освіта та педагогічна наука. – 2013. – № 4. – С. 59–66.
3. Богуславский М. В. Системный характер реформ российского образования XVIII–XX веков / М. В. Богуславский // Очерки системной педагогики : сб. науч. трудов / под ред. Р. А. Лачавили. – М. : Сентябрь, 2008. – С. 20–43.
4. Бойко О. Д. Історія України / О. Д. Бойко. – К. : Академвидав, 2006. – 686 с.
5. Гаєвська Л. А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою в Україні (друга пол. XIX – поч. XX ст.) : монографія / Л. А. Гаєвська. – Умань : ПП Жовтий, 2008. – 332 с.
6. Гаєвська Л. Уроки забутого реформатора вітчизняної освіти Олександра Головиніна (1821–1886) / Лариса Гаєвська, Наталія Побірченко. – Умань : ПП Жовтий О. О., 2012. – 185 с.
7. Ганелин М. И. Очерки по истории средней школы в России второй половины XIX века / М. И. Ганелин ; [под. ред. Н. Казанского]. – Л. : Изд-во Минпроса РСФСР, Ленингр. отд., 1950. – 276 с.
8. Головинин А. В. Записки для немногих / А. В. Головинин // Вопросы истории. – 1996. – № 2. – С. 45–51.
9. Государственная политика и общественная инициатива в деле профессиональной подготовки промышленных кадров дореволюционной России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-i-obschestvennaya-initsiativa-v-dele-professionalnoy-podgotovki-promyshlennyykh-kadrov-dorevolutsionnoy>
10. Економічний розвиток України у другій половині XIX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/vnz/reports/history/33624/>
11. Економічний розвиток Наддніпрянської України у другій половині XIX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrmap.su/uk-uh9/1044.html>
12. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения : 1802–1902 / сост. С. В. Рождественский. – СПб. : М-во нар. прос., 1902. – 786 с.
13. "Колокол" про освіту і виховання // Радянська школа. – 1987. – № 54. – С. 92–94.

14. Константинов Н. А. Очерки по истории средней школы. Гимназии и реальные училища с конца XIX века до Февральской революции 1917 года / Н. А. Константинов. – М.: [б. и.], 1956. – 247 с.
15. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.). – СПб., 1999. – Т. 2. – 568 с.
16. Об учреждении министерств // Российское законодательство X–XX веков: [тексты и комментарии] : у 9 т. – М.: Юрид. лит., 1984. – Т. 6: Законодательство периода расцвета абсолютизма. – 527 с.
17. Оржеховский И. В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX века. – Горький, 1974. – 167 с.
18. Освітня політика Центральної Ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vuzlib.com.ua/articles/book/10472-sv%D1%96tnja_pol%D1%96tika_%D1%81entralno/1.html
19. Полонська-Василенко Н. Д. Історія України : у 2 т. / Н. Д. Полонська-Василенко. – репр. вид. – К.: Либідь, 1992. – Т. 2. – 608 с.
20. Прокіпенко Леонід. Державна освітня політика: історико-теоретичний аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2009-02\(2\)/Prokopenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2009-02(2)/Prokopenko.pdf)
21. Реформа российского образования в первой половине XIX века [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=70&level1=main&level2=articles> www.woa/wa/Main?textid=70&level1=main&level2=articles
22. Речи, произнесенные графом Д. А. Толстым во время посещения им Одесского учебного округа в августе и сентябре 1867 года // Журнал Министерства Народного Просвещения. – 1867. – Ч. 136. – С. 1–9.
23. Сапрыкин Д. Л. Образовательный потенциал Российской империи. – М.: ИНЕТ РАН, 2009. – 176 с.
24. Селецкий А. Історіографія класифікацій організаційно-педагогічних форм з підготовки робітничих кадрів в Україні в останній чверті XIX – на початку XX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.iitta.gov.ua/2354/1/Seletskiy.pdf>
25. Соціально-економічний розвиток України в пореформений період [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.litopys.com.ua/encyclopedia/sots-alno-ekonom-chniy-rozvitok-ta-v-poreformeniy-per-od/sots-alno-ekonom-chniy-rozvitok-ukra-ni-v-poreformeniy-per-od/>
26. Уваров С. С. Десятилетие Министерства народного просвещения (1833–1843) / С. С. Уваров // Записка, представленная государю Императору Николаю Павловичу Министром Народного Просвещения графом Уваровым в 1843 году и возвращенная с собственноручною надписью Его Величества: "Читал с удовольствием". – СПб.: Тип-я Императорской Академии Наук, 1864. – 161 с.
27. Україна в складі Російської імперії в першій половині XIX ст. Стан українських земель. – Режим доступу : <http://readbookz.com/book/170/5254.html>
28. Хрестоматія по історії педагогіки [Текст] : в 4 т. / підб. ред. С. А. Каменева. – М.: Учпедгиз, 1936 – Т. IV : Історія руської педагогіки с древнейших времен до Великой пролетарской революции : для высш. пед. учеб. заведений, Ч. I / сост. Н.А Желваков. – М., 1936. – 526 с.

References:

1. Aplagunov, A. "The state concept of educational policy in the Russian Empire in the second half of the nineteenth and early twentieth centuries" [Online], available at: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnal/2013/4/pedagogika/allagulov.pdf.
2. Berezivska, L.D. (2013) "State policy on the differentiation of the organization and content of school education in Ukraine (the end of the 30's – the first half of the 50's of the twentieth century)", *Osvita ta pedahohichna nauka*, vol. 4, pp. 59–66.
3. Boguslavskiy, M. V. (2008) *Sistemnyj karakter reform rossijskogoobrazovanija XVIII–XX vekov* [Systemic character of the reforms of Russian education of the XVIII–XX centuries], Sentyabr', Moscow, Russia.
4. Boiko, O.D. *Istoriya Ukrainy* [History of Ukraine], Akademvydav, Kyiv, Ukraine.
5. Gaevska, L.A. (2008) *Derzhavno-hromads'ke upravlinnia zahal'noiu seredn'oiu osvitoiu v Ukraini (druha pol. KhKh – poch. KhKh st.)* [Public-government department of general secondary education in Ukraine (second half of the 19th and early 20th centuries)], PP Zhovtyi, Uman', Ukraine.
6. Gaevska, L. (2012) *Uroky zabutoho reformatora vitchyznanoi osvity Oleksandra Holovnina (1821–1886)* [The lessons of the forgotten reformer of Ukrainian education Oleksandr Golovnin (1821–1886)], PP Zhovtyi, Uman', Ukraine.
7. Ganelin, M.I. (1950) *Ocherki po istorii srednej shkoly v Rossii vtoroj poloviny XIX veka* [Essays on the history of secondary school in Russia in the second half of the nineteenth century], Minpros, Leningrad, Russia.

Л. А. Гаевская, д-р наук государственного управления, доц.
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина,
Н. Д. Шульга, канд. техн. наук
Киевский транспортно-экономический колледж, Киев, Украина

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

В статье автор исследует историю развития государственной образовательной политики в украинских землях, входивших в состав Российской империи. В частности, освещены вопросы формирования государственной образовательной политики под председательством министерства народного просвещения С.Уварова, А.Головнина, Д.Толстого, П.Игнатъева. Определены основные черты и направления государственной политики исследуемого периода, а также принципы, на которых она основывалась.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, образовательная реформа, классическое образование, реальное образование, народное образование.

8. Golovin, A.V. (1996) "Notes for the few", *Voprosy istorii*, vol. 2, pp. 45–51.
9. "State policy and public initiative in the professional training of industrial personnel in pre-revolutionary Russia" [Online], available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-i-obshchestvennaya-initsiativa-v-dele-professionalnoy-podgotovki-promyshlennykh-kadrov-dorevolutsionnoy>.
10. "Economic development of Ukraine in the second half of the nineteenth century" [Online], available at: <http://osvita.ua/vnz/reports/history/33624/>.
11. "Economic development of Dnieper Ukraine in the second half of the nineteenth century" [Online], available at: <http://ukrmap.su/ukuh9/1044.html>.
12. "Historical overview of the activities of the Ministry of Public Education: 1802–1902" (1902), Saint-Petersburg, Russia.
13. "Bell" about education and upbringing" (1987), *Radyanska shkola*, pp. 92–94.
14. Konstantinov, N.A. (1956) *Uroky zabutoho reformatora vitchyznanoi osvity Oleksandra Holovnina (1821–1886)* [Essays on the history of secondary school. Grammar schools and real schools from the end of the XIX century to the February Revolution of 1917], Moscow, Russia.
15. Mironov, B. N. (1992) *Social'naja istorija Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo HH vv.)* [Social history of Russia during the period of the empire (XVIII – early XX centuries.)], Saint-Petersburg, Russia.
16. "Establishment of ministries" (1984) *Rossiiskoe zakonodatel'stvo H–HH vekov : [teksty i kommentarii]*, Moscow, Russia.
17. Orzhehovskiy, I.V. (1974) *Iz istorii vnutrennej politiki samoderzhavija v 60–70-h godah XIX veka* [From the history of the internal policy of the autocracy in the 60–70s of the nineteenth century], Gorkiy, Russia.
18. "Educational policy of the Central Rada" [Online], available at: http://www.vuzlib.com.ua/articles/book/10472-sv%D1%96tnja_pol%D1%96tika_%D1%81entralno/1.html
19. Polonska-Vasylenko, N.D. (1992) *Istoriya Ukrainy* [History of Ukraine], Lybid', Kyiv, Ukraine.
20. Prokopenko, L. State educational policy: historical-theoretical aspect [Online], available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2009/2009-02\(2\)/Prokopenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2009/2009-02(2)/Prokopenko.pdf)
21. "The reform of Russian education in the first half of the nineteenth century" [Online], available at: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=70&level1=main&level2=articles> www.woa/wa/Main?textid=70&level1=main&level2=articles
22. "Speeches delivered by Count DA Tolstoy during his visit to the Odessa educational district in August and September 1867" (1867), *Zhurnal Ministerstva Narodnogo Prosveshhenija*, pp. 1–9.
23. Saprykin, D. L. (2009) *Obrazovatel'nyj potencial Rossijskoj imperii* [The educational potential of the Russian Empire], INET RAN, Moscow, Russia.
24. Seletskiy, A. "Historiography of classification of organizational and pedagogical forms for the training of labor personnel in Ukraine in the last quarter of the nineteenth and early twentieth centuries" [Online], available at: <http://lib.iitta.gov.ua/2354/1/Seletskiy.pdf>.
25. "Socio-economic development of Ukraine in the post-reform period" [Online], available at: <http://www.litopys.com.ua/encyclopedia/sots-alno-ekonom-chniy-rozvitok-ta-v-poreformeniy-per-od/sots-alno-ekonom-chniy-rozvitok-ukra-ni-v-poreformeniy-per-od/>
26. Uvarov, S.S. (1864) "The Decade of the Ministry of Public Education (1833–1843)", *Zapiska, predstavlenaja gosudarju Imperatoru Nikolaju Pavlovichu Ministrom Narodnogo Prosveshhenija grafom Uvarovym v 1843 godu i vozvrashhennaja s sobstvennоручною nadpis'ju Ego Velichestva* [A note presented to the Emperor Nikolai Pavlovich by the Count of the National Enlightenment Count Uvarov in 1843 and returned with the inscription of His Majesty], Tipografija Imperatorskoj Akademii Nauk, Saint-Petersburg, Russia.
27. "Ukraine as part of the Russian Empire in the first half of the nineteenth century. The state of Ukrainian lands" [Online], available at: <http://readbookz.com/book/170/5254.html>.
28. "Reader on the history of pedagogy" (1936), *Istoriya russkoj pedagogiki s drevnejshih vremen do Velikoj proletarskoj revoljucii* [The history of Russian pedagogy from ancient times to the Great Proletarian Revolution], Moscow, Russia.

Надійшла до редколегії 25.08.17

L. Gaievska, doctor of Sciences in Public Administration, associate professor
 Department of the National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine,
 N. Shulga, Candidate of engineering sciences
 Kyiv transport and economic college, Kyiv, Ukraine

THE HISTORY OF THE NATIONAL STATE EDUCATION POLICY (SECOND HALF OF 19th – EARLY 20th CENTURY)

The article investigates the history of the development state education policy in the Ukrainian lands, which were a part of the Russian Empire. In particular, the issue of forming the state education policy chaired by the Ministry of Education S.Uvarova, O.Holovnina, D.Tolstoho, P.Ihnatyeva have been elucidated. In the article is identified the main features and directions of state policy research period, and the principles on which it has been based.

Keywords: state education policy, educational reform, classical education, real education, public education.

УДК 35(410:477)

Є. П. Гребеножко, асп.
 Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ "ВЕСТМІНСТЕРСЬКОЇ" МОДЕЛІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДО УМОВ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ)

В статті розглянуто особливості "вестмінстерської" моделі реформування державного управління на прикладі Великобританії. Розкрито основні засади та характеристики "вестмінстерської" системи та британської державної служби. Проаналізовано теоретичні та практичні можливості застосування вестмінстерської системи державного управління до умов українських реалій.

Ключові слова: державне управління, "вестмінстерська" модель, державна служба, британська система державного управління.

Еволюція державного управління в європейських країнах відображає демократичний шлях розвитку політико-правової організації суспільства на основі принципу верховенства права, поваги прав і свобод громадянина. Поряд з цим, політичний, економічний, культурний потенціал кожної конкретної країни, а також специфічні та актуальні виклики унеможливають створення та використання оптимальної уніфікованої моделі організації державної служби. Натомість, були виділені загальноприйняті європейські принципи демократичного управління, які є певною мірою спільними для всіх країн. При розбудові певної системи певних стандартів і структури, прикладом для наслідування, як правило, правлять високорозвинені європейські країни, історію розвитку яких інші держави намагаються адаптувати до власної ситуації. Проте для розробки дійсно якісної адаптивної державної системи управління не можна брати до уваги лише досвід однієї країни, необхідно аналізувати і використовувати досвід різних політичних гравців. Метою данної статті є розгляд специфічної моделі державного управління, характерної для англосаксонського типу управління та можливості використання досвіду цієї "вестмінстерської" моделі реформування, на прикладі Великобританії, до умов України.

Виклад основного матеріалу. Реформування державного управління в різних країнах світу в загальному прояві були спрямовані на заміну традиційних засобів і способів адміністрування на більш ринкові механізми адміністративного впливу.

Внаслідок того, що на сучасному етапі суттєво зросла роль міжнародних та неурядових громадських організацій у системі регулювання суспільних відносин, законодавчо-політична і виконавча влада дедалі більше концентруються на наднаціональному та регіональному рівнях, а уряди в багатьох країнах світу почали делегувати частини владних повноважень на нижчі рівні управління.

Українська мусить скористатися досвідом інституційних реформ розвинутих держав, так як оновлена система публічної влади, реформоване державне управління та державна служба виступають каталізаторами прискорення євроінтеграційного процесу.

У рамках глобальних перетворень адміністративного менеджменту, на ряду з "американською" виділяється "вестмінстерська" модель проведення відповідних реформ, розробниками якої вважаються Великобританія та Нова Зеландія.

Вестмінстерська модель – демократична парламентська система державного управління, побудована на принципах державної моделі Великобританії. Свою назву отримала за назвою Вестмінстерського палацу, в якому проходять засідання Парламенту Великобританії. Вестмінстерська система характерна для держав Співдружності Націй [3].

Характерними рисами, визначаючими Вестмінстерську систему є:

- наявність глави держави, що має лише церемоніальні та представницькі функції;
- глава уряду призначається главою держави, який є головою політичної партії, що має більшість у Парламенті;
- наявність механізму виконавчої влади, як правило, у формі кабінету, очолюваного главою уряду;
- наявність парламентської опозиції і багатопартійна система в країні;
- двопалатність у яких різні повноваження – верхня (палата лордів) є своєрідним балансом, здійснюючи деякий контроль за нижньою палатою та монархом, верхня формується через наслідування, нижня (палата обшин) – через прямі вибори і більш короткий термін повноважень. Вона більш впливова;
- уряд завжди підконтрольний і підзвітний парламенту [6].

Модель передбачає побудову "нового державного менеджменту", сюди входить часткова заміна традиційної бюрократії діяльності і функцій держави механізмами ринкової конкуренції, делегування частини державних функцій недержавним організаціям або спільне виробництво й надання послуг громадянам, підвищення прозорості цілей і результатів адміністративного менеджменту, розмежування функцій розробки політики та адміністрування, запровадження системи вимірювання й оцінки роботи органів влади й управління та конкрет-

них посадових осіб на основі фактично досягнутих результатів, акцентування особливої уваги на питаннях підвищення якості рекрутингу і підготовки адміністративних кадрів, використання в системі адміністративного менеджменту новітніх інформаційних технологій [7].

Британська державна служба визначається такими характеристиками як довічне заняття за кар'єрою, автономність в питаннях добору штату, переміщенні, просуванні на вищі посади, чіткий розподіл ролі політичних і адміністративних органів. Одна з особливостей державної служби у Великій Британії – наявність так званої "відкритої структури" в адміністрації, яка дає змогу політикам проникати одразу на високі посади в адміністрації, не маючи відповідного рангу державного службовця. Проте така можливість різко обмежується необхідністю проходження конкурсного відбору та освітніми вимогами, які непрямым шляхом проявляються в умовах конкурсу.

Розділ політичної влади і адміністрації у Британії дуже різкий і забезпечується невтручанням політиків у призначення на посади службовців, фактичною відсутністю політичних службовців в адміністрації, освітньою однорідністю, елітарністю державних службовців та конкурсним відбором на державну службу, що, навіть за умов "відкритої структури", забезпечує закритість державної служби для політичного втручання, законодавчою заборобою державним службовцям брати участь у політичній діяльності [1].

До недоліків впровадження "вестмінстерської моделі" відносять її спрямованість на підвищення ефективності організації бюрократії, а не її радикальна реорганізація, та недостатня орієнтацію на радикальні зміни функціонування держави. Однак, в умовах поточної ситуації в Україні, модель являється доволі адаптивною і застосовною, так як держава потребує поступового, але водночас ґрунтовного перетворення і впровадження реформ державного управління.

Суть "вестмінстерської" моделі – у правлінні більшості, коли всі важливі питання вирішуються тільки шляхом голосування за принципом абсолютної більшості голосів. Вченими було проаналізовано, що модель є найбільш придатною для гомогенних суспільств, тобто тих, де більшість населення (до 80%) говорить однією мовою, сповідує єдину релігію чи ідеологію, належить до одного етносу.

Зрозуміло, що дана модель реформування державного управління, як в принципі і будь-яка, не може бути використана до сучасних умов українських реалій в своєму чистому вигляді без попередньої адаптивної трансформації. Проте, мова йде про можливість перейняти її конкретні дієві механізми та процедури, які стосуються підготовки кадрів державної служби, використання інформаційних технологій, децентралізації управління, механізмів розділу політичної влади та адміністрації.

Модернізація функціонування базового державного сектора для умов України, згідно "вестмінстерської моделі" зводиться до, *по-перше*, децентралізації управління, запровадження системи фінансової звітності та оцінки роботи органів влади і держслужбовців за результатами діяльності; *по-друге*, впровадження заходів, спрямованих на посилення дисципліни і прозорості державних витрат, впровадження реформи соціальних трансфертів з метою зменшення витрат та спрямованості державної допомоги виключно на задоволення потреб незабезпечених і незахищених громадян; *по-третє*, відмова від бюрократичного режиму в державному секторі та запровадження сучасних підходів, зорієнтованих на підвищення якості управління, переорієнтація всіх напрямів державної політики на середньост-

рокові завдання їх здійснення, а не на короткострокові результати їх реалізації [2, 8].

Модернізація пов'язана насамперед з процесом політичних, правових, управлінських, соціальних, культурних трансформацій системи державної служби. Удосконалення державної служби доцільно здійснювати за такими напрямками: обґрунтування теоретичних засад (закони, закономірності, принципи, понятійно-категорійний апарат, проектування, наукове обґрунтування, моделювання); забезпечення практичного спрямування (механізми, інструменти, засоби, важелі, методи, форми); визначення ресурсного забезпечення (політичні, інституціональні, кадрові, інформаційні, технічні, матеріальні, часові ресурси); запровадження системного моніторингу (оцінювання результатів модернізації, аналіз, контроль), що сприятиме забезпеченню теоретико-методологічного обґрунтування моделі системи і практичного впровадження інноваційних механізмів її модернізації.

Для України також цікавим являється аналіз функціонування системи державного управління у Великобританії. В країні розроблена програма модернізації уряду. Особливого значення в модернізації уряду набула програма робіт зі створення електронних державних послуг у Великобританії під назвою "Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд" [5].

Стратегічна концепція програми – надання публічних послуг в інформаційну епоху, вона передбачає розвиток і використання всіх електронних видів сервісу через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування.

Було створено систему "Електронний уряд" (E-government), що дозволило Великобританії стати одним з лідерів середніх європейських країн у цьому напрямі. Мета масштабної програми модернізації та реконструкції державного управління з використанням інформаційних технологій полягає в тому, щоб проекти "електронного уряду" включали не лише надання інформації громадянам, але й сприяли підвищенню ефективності та оперативності роботи державного апарату загалом.

Система державного управління Великобританії постійно пристосовується до динамічних перетворень в економічній, соціальній і культурній сферах, вирізняється удосконаленням управлінських технологій. Потреба перетворень обумовлюється необхідністю задоволення потреб і прагнень людей, захисту їх законних прав та інтересів і є своєрідною відповіддю на сучасні виклики, пов'язані з падінням довіри населення до державного апарату, незадоволеністю публічним управлінням, його невідповідністю суспільним очікуванням.

Що стосується професійної підготовки державних службовців, кожне відомство розробляє власні програми підготовки з урахуванням потреб у навчанні. Зміст навчання та програми професійного розвитку державних службовців формуються з урахуванням специфіки виконуваних функцій та займаних посад [8].

Таким чином, для української практики управління професійним розвитком кадрів державної служби, за прикладом Великобританії, були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі. Критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б упровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дозволить більш чітко сформулювати обов'язки державних службовців та обумовити необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму [5].

Висновок. Україна продовжує успішно втілювати інструменти та використовувати досвід іноземних держав у сфері розбудови державної служби та публічного уп-

равління. При цьому, Національне агентство України з питань державної служби має продовжити роботу щодо покращення процедур та удосконалення підходів використання інструментів з метою забезпечення подальшої модернізації державної служби. Натупні дослідження мають бути спрямовані на пошук найбільш раціональних шляхів покращення кадрового забезпечення європейських стандартів політичного управління.

Нові управлінські кадри повинні вміти працювати в умовах демократії та ринку, орієнтуватися на потреби громадян, підвищення якості й доступності публічних послуг. Необхідно створити систему кадрового забезпечення органів державної, яка б забезпечила залучення до публічної служби найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб, шляхом проведення на конкурсній основі об'єктивного відбору кадрів, забезпечила кар'єрне їхнє зростання на основі індивідуальних програм розвитку та запровадила прозору процедуру просування по службі на підставі професійних досягнень.

З "вестмінстерської" моделі Україні варто почерпнути наступні уроки й стратегічні орієнтири: використання переваги системності та комплексності реформ, тобто реформи можуть мати як мікроекономічну, так і макроекономічну спрямованість, усунення принципових перешкод на шляху розвитку, а саме негнучкий ринок праці та надмірні державні витрати, низьку ефективність державних заходів, далі, це зосередженість на переважно середньострокових та частково довгострокових перспективах та завданнях, чітка стратегія дій, високопрофесійна реалізація планів провідними фахівцями, змістовне і повсякчасне інформування суспільства щодо змісту, значення та необхідності проведення реформ, пропаганда та усвідомлення нагальної потреби проведення реформаційних заходів.

А отже, успішна державна політика проведення реформ базується на таких універсальних чинниках і принципах як наявність політичного лідера, усвідомлення суспільством необхідності реалізації реформ, наявність чіткої системи реформаторських змін, наявність команди високопрофесійних державних службовців та менеджерів, які матимуть компетенцію та мотивацію проводити ефективні заходи щодо досягнення якісних результатів, стратегічна спрямованість на задоволення потреб громадян, тісний зв'язок з ними, швидке реагування на глобальні процеси і явища.

Всі наявні питання у сфері реформування державної служби необхідно розв'язати, орієнтуючись передусім на такі вимоги, як належний рівень прозорості, якос-

ті, результативності та ефективності її функціонування. Крім того, реформування державної служби в Україні має відбуватися в контексті європеїзаційних явищ і процесів, що наблизить її до європейського зразка.

Список використаних джерел:

1. Баранцева К.К. Державна служба: зарубіжний досвід та Україна" / Навчально-методичні матеріали: – К.: ДПС України, 2012.
2. Грицяк І. А. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с.
3. Європейський Союз: словник-довідник / ред. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2005. – С. 80.
4. Ковбасюк Ю. В. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2013. – 120 с.
5. Ковбасюк Ю. В. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайника, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – 612 с.
6. Мілова М. І. Український парламентаризм: витоки становлення та сучасний стан розвитку: навч.-метод. посіб. для студ. відд. політології / М. І. Мілова. – Одеса, 2013. – 66 с.
7. Оржель О.Ю., Палій О.М. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій /уклад.: О.Ю.Оржель,О.М.Палій, Ю.Д.Полянський, С.М.Гладкова, С.В.Соколик, П.І.Крайник, Т.О.Гусаченко; За заг. ред. О.Ю.Оболєнського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
8. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю.Д. Полянського. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 424 с.

References:

1. Baranceva K.K. (2012) Derzhavna sluzhba: zarubizhnyy dosvid ta Ukraina [Civil service: foreign experience and Ukraine], Navchalno-metodychni materialy, Kyiv, Ukraine.
2. Hryciak, I.A. (2012) Zarubizhnyy dosvid derzhavnoho upravlinnia: dotsilnist' i mozhlyvosti zastosuvannia v Ukraini : nauk. Rozrobka [Foreign experience of public administration: feasibility and applicability in Ukraine: sciences. development], NADU, Kyiv, Ukraine.
3. European Union: dictionary-directory (2005), Yevropejs'kyj Soiuz: slovnyk-dovidnyk, K.I.S., Kyiv, Ukraine.
4. Kovbasyuk, Yu. V. (2013) Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta ievropejs'ka intehtatsiia Ukrainy: naukova dopovid' [Modernization of public administration and European integration of Ukraine: scientific report], NADU, Kyiv, Ukraine.
5. Kovbasyuk, Yu. V. (2012) Svitovi modeli derzhavnoho upravlinnia: dosvid dlia Ukrainy [World models of public administration: experience for Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
6. Milova, M.I. (2013) Ukrain's'kyj parlamentaryzm: vytoky stanovlennia ta suchasnyy stan rozvytku: navchal'no.-metodychny posibnyk dlia studentiv viddelennia politolohii [Ukrainian parliamentarism: the origins of the formation and the current state of development: a teaching manual for students of the department of political science], Odessa, Ukraine.
7. Orzhel, O. Yu. and Palii, O. M. (2007) Yevropejs'kyj dosvid derzhavnoho upravlinnia: Kurs lektсий [European Experience in Public Administration: Course of lectures], NADU, Kyiv, Ukraine.
8. Systems of preparation of civil servants in foreign countries (2000), Systemy pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtiv u zarubizhnykh krainakh, UADU, Kyiv, Ukraine.

Надійшла до редколегії 21.09.17

Е. П. Гребонозко, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ВНЕДРЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ "ВЕСТМИНСТЕРСКОЙ" МОДЕЛИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ УСЛОВИЙ УКРАИНЫ (НА ПРИМЕРЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ)

В статье рассмотрены особенности "вестминстерской" модели реформирования государственного управления на примере Великобритании. Раскрыты основные принципы и характеристики "вестминстерской" системы и британской государственной службы. Проанализированы теоретические и практические возможности применения вестминстерской системы государственного управления в условиях украинских реалий.

Ключевые слова: государственное управление, "вестминстерская" модель, государственная служба, британская система государственного управления.

Е. Hrebonozhko, PhD-student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

IMPLEMENTATION AND USAGE OF THE WESTMINSTER MODEL (UNITED KINGDOM) OF THE STATE'S ADMINISTRATION REFORMATION FOR THE CONDITIONS OF UKRAINE

The features of the "Westminster" model of public administration reformation on the example of Great Britain was considered in the publication. The basic principles and characteristics of the "Westminster" system and the British public service are revealed. The theoretical and practical possibilities of application of the Westminster system of state administration to the Ukrainian conditions are analyzed.

Keywords: state administration, public administration, "Westminster" model, public service, British public administration system.

УДК 005.336.2:35-057.34:811.11

Г. А. Дивнич, здобувач
Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів

АНГЛОМОВНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ: КРИТЕРІЇ, ПРИНЦИПИ ТА ШЛЯХИ ОЦІНЮВАННЯ

Стаття присвячена питанню оцінювання англomовної компетентності державних службовців України. Метою нашого дослідження було окреслити теоретичні основи проведення оцінювання англomовної компетентності серед державних службовців України, а також запропонувати можливу методику його реалізації.

Дані для цього дослідження були зібрані з наукових праць вітчизняних науковців, а також із Загальноєвропейських рекомендацій з мовної освіти, що лежать в основі сучасної методології освітнього процесу в Україні, та в основі оцінювання зокрема.

У статті запропоноване авторське визначення поняття "англomовна компетентність". У ході роботи конкретизовано: об'єкти оцінювання (необхідні компетенції, що входять до складу англomовної компетентності), принципи, критерії, шляхи та етапи оцінювання. На основі проаналізованих джерел надані рекомендації щодо проведення оцінювання сформованості англomовної компетентності працівників державної служби України. Визначено необхідний рівень володіння англomовною компетентністю для державних службовців різних категорій, а також запропоновані можливі формальні показники зазначеного рівня. Особливу увагу приділено здатності державних службовців до ефективної самостійної комунікації у англomовному середовищі задля досягнення своїх професійних завдань.

Ключові слова: державні службовці, англomовна компетентність, критерії, принципи, шляхи оцінювання.

Постановка проблеми. Будь-який процес навчання неможливий без проведення оцінювання успіхів, чи то зі сторони вчителя, чи то самим учнем. Формування англomовної компетентності державних службовців не є виключенням. Підпадаючи під загальні принципи оцінювання як освітній процес, він також має свої особливості у зв'язку зі специфікою аудиторії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінки компетентностей присвятили свої дисертації Бірюков О.В., Зварич І.М., Отрошко Т.В., Сколос-дра М.М. Водночас, проблему оцінювання кадрів державної служби досліджували: Г. Атаманчук, О. Турчинов, В. Травін, Л. Пашко, О. Оболенський, С. Серьогін, Н. Нижник, Г. Щокін, В. Бовтрук, В. Сороко, Г. Леліков та ін. Науковці запропонували значну кількість характеристик державного службовця, які є необхідними для оцінювання його професійного рівня. Оцінка професійних компетенцій державних службовців є питанням, що привертає увагу усе більшої кількості дослідників. Як зазначає Л.А. Пашко, порівняно з розробленістю даної теми в зарубіжній науковій літературі, у вітчизняних теоретичних напрацюваннях багато аспектів процесу оцінювання державних службовців висвітлено недостатньо [6]. Роботи присвячені оцінці саме англomовної компетентності і саме державних службовців не знайдені.

Через нестачу наукових робіт з теми, коли ми говоримо про оцінювання англomовної компетентності державних службовців України, доводиться спиратися на Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання (2003 р.), статті і підручники щодо питань загальної оцінки англomовної компетентності. Єдиним нормативним документом, який вказує на необхідність оцінки англomовної компетентності серед державних службовців є Указ Президента України №641/2015 "Про оголошення 2016 року Роком англійської мови в Україні" [7].

Мета статті – окреслити теоретичні основи проведення оцінювання англomовної компетентності серед державних службовців України, зокрема його критерії, принципи та методи, а також запропонувати можливу методику його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Перед тим як розмовляти про методологію оцінювання, необхідно конкретизувати сам предмет оцінювання. На основі визначень мовної компетентності вітчизняних і закордонних дослідників (Н. Хомського, М. Білогорки і Т. Мороз, Л.А. Бессонової, Е.Ю. Жданової, Л.С. Дмитрієвських, Н.І. Анрейчика, О.С. Лагодінського та ін.), ми визначаємо англomовну компетентність як комплексну якість

особистості, набуту у процесі вивчення англійської мови, яка складається із лінгвістичних, комунікативних і соціокультурних знань, професійних умінь і особистих ставлень, базується на досвіді та проявляється у загальній здатності й готовності до успішної діяльності у англomовному середовищі.

З огляду на визначення англomовної компетентності, пропонуємо наступні об'єкти оцінювання англomовної компетентності:

- лінгвістична компетенція;
- рівень володіння навичками аудіювання і читання;
- рівень володіння навичками писемного і усного мовлення;
- рівень сформованості прагматичної компетенції;
- рівень сформованості соціокультурної компетенції.

Лінгвістична компетенція зазвичай перевіряється тестовими завданнями на знання лексичних і граматичних одиниць, правил їх написання і використання. Навички писемного і усного мовлення проявляються у здатності продукувати текст (письмовий і усний) за заданою темою, з дотриманням змістових і структурних вимог до обраного жанру (у чому проявляється сформованість прагматичної компетенції), наприклад: презентація монологу, ведення діалогу, написання есе або листа. Соціокультурна компетенція перевіряється завданнями на знання культури, історії і сучасності носіїв мови, а також закріплення у мові ідіом, фразеологізмів, форм ввічливості тощо.

Досліджувати питання оцінювання англomовної компетентності державних службовців України розпочнемо із існуючих напрацювань щодо оцінювання кваліфікації працівника державної служби. На думку Л.А. Пашко, підхід до оцінювання державних службовців як до основної кадрової технології системи управління людськими ресурсами спрямовується на досягнення таких цілей [1]:

- визнання позитивних професійних рис оцінюваного службовця;
- адекватне кадрове реагування як на результати оцінювання, так і на сподівання самого державного службовця стосовно його професійного потенціалу, кар'єрного зростання, подальшого професійного навчання, мотивації досягнень;
- сприяння кращому управлінню професійною кар'єрою кожного службовця;
- виявлення та вирішення проблем, пов'язаних з розвитком організації як соціальної динамічної мікросистеми;

- оцінювання ефективності та дієвості поточної управлінської діяльності з метою визначення конкретних заходів щодо її вдосконалення;

- упередження управлінських проблем та їх вирішення;

- поліпшення якості функціонування всієї державної служби як ефективної системи надання якісних державних послуг громадянам України.

При цьому, оцінка державних службовців [2, с. 53 – 54]:

- повинна бути комплексною і охоплювати різні аспекти діяльності та поведінки державного службовця;

- повинна бути періодичним і ретельно спланованим заходом, передбачуваним і неминучим для державних службовців;

- її результат повинні бути максимально об'єктивними і сприйматися державним службовцем як справедливий;

- її критерії повинні бути заздалегідь відомі, відкриті і зрозумілі державним службовцям;

- повинна бути відокремлена від критики, а зворотний зв'язок за результатами оцінки має здійснюватися при максимально доброзичливих умовах для того, щоб залучити державного службовця до конструктивного обговорення виявлених прогалин і недоліків у роботі;

- державні службовці повинні оцінюватися незалежно від власної думки;

- на результати оцінки не повинні впливати, так звані, "ситуативні чинники": настрої, минулі успіхи і невдачі, стан оцінюваних в момент оцінки;

- оціночні заходи повинні природним чином вбудовуватися в систему кадрової роботи державного органу.

Ефективне формування англomовної компетентності державних службовців також неможливе без комплексної системи оцінювання їх успіхів. Офіційне визнання рівня володіння іноземною мовою серед державних службовців дозволить проаналізувати ситуацію у даній сфері, визначити адекватні шляхи покращення ситуації та діяльності державної служби, надасть керівництву ще один показник професійності працівників та підставу для їх кар'єрного зростання, або ж направлення на підвищення кваліфікації. Ефективне реагування на результати оцінювання дозволить підвищити якість роботи державної служби та покращить її імідж як в Україні, так і за кордоном.

Очевидно, що визначення на якому етапі вивчення ІМ знаходиться державний службовець, має бути проведене за певними критеріями, з урахуванням визначених принципів. При цьому, необхідно зазначити, що деякі критерії та принципи оцінювання англomовної компетентності є загальними для усіх, не зважаючи на специфіку професійної діяльності.

У першу чергу розглянемо поняття принципів оцінювання, які становлять базис усього процесу. Під принципом будемо розуміти його традиційне тлумачення як: 1) основного вихідного положення; 2) особливості, покладеної в основу, способу створення або здійснення; 3) переконання, норми, правила, так як поняття "принципу" в державному управлінні окремих особливостей не має, підхід до сутності даної дефініції від загальноприйнятого не відрізняється [4, с. 2].

Відповідно до сучасної методології, у рамках традиційної системи освіти, оцінювання педагогічної діяльності повинно відповідати наступним принципам [3, с. 12 – 13]:

- *плановість*: аналіз і оцінювання мають здійснюватися не стихійно, а з дотриманням певного плану;

- *систематичність й системність*: конкретизація запланованих результатів навчання, оцінювання має відповідати структурним компонентам змісту вивченого

матеріалу, проводитись на всіх етапах освітнього процесу із використанням різноманітних методів оцінювання;

- *об'єктивність*: оцінювання спирається на науково обґрунтовані критерії визначення успішності, параметри дослідження рівня навченості, виконується кваліфікованими спеціалістами, базується на засадах гуманізму і демократизму;

- *диференційованість*: врахування індивідуальних можливостей учнів(студентів): рівня навченості, їх інтелектуальних здібностей;

- *відкритість (наочність)*: оцінювання проводиться за однаковими критеріями для всієї групи оцінюваних, критерії оцінювання відомі до початку оцінювання, результати оцінювання повідомляються, виконується аналіз результатів оцінювання.

Зазначені принципи реалізуються не лише у стандартній системі освіти, а й підтримуються різними сучасними програмами приватних структур, онлайн-курсами, якими можуть скористатися державні службовці. Наприклад, у всесвітньо-відомій базі Coursera (<https://www.coursera.org>), яка пропонує онлайн-курси від провідних університетів світу, освітня програма розпланована за блоками, які вміщують контрольні завдання різних рівнів складності і форм, у своїй більшості перевіряються комп'ютером на рівних умовах з усіма.

Окрім того, існують три чинники, які традиційно вважаються фундаментальними у будь-якій дискусії щодо контролю: валідність, надійність і достовірність [1, с. 259].

Валідність – це концепція, прийнята у Загальноєвропейських Рекомендаціях з мовної освіти (2003 р.). Тест або процедура контролю можуть вважатися валідними настільки, наскільки можлива демонстрація того, що власне контролюється і що, у певному контексті, має бути встановлено, і наскільки отримана інформація є точною в аспекті визначення рівня володіння мовою певним кандидатом [1, с. 259].

Надійність, з іншого боку, є технічним терміном. В основному – це стабільність результатів, які одержують одні й ті ж кандидати у двох окремих, реальних чи уявних, комісіях, які реалізують експертизу [1, с. 259].

Відповідно, завдання для контролю рівня англomовної компетентності державних службовців повинні підбиратися з вже опробованих зразків, розроблених кваліфікованими спеціалістами. Сам контроль повинен проводитись декілька разів за різними формами для перевірки достовірності отримуваних результатів і гарантування надійності оцінювання.

У даному розрізі вважаємо за доцільне ввести також поняття "перевірки практикою". Коли ми говоримо про компетентність державних службовців, перевірка за-своєних теоретичних знань та практичних навичок у реальній комунікативній ситуації вбачається нами за ключовий момент їх оцінювання.

Який рівень мають показати державні службовці? Наразі широко поширена глобальна шкала рівнів володіння іноземною мовою. Розрізняють елементарного, незалежного та досвідченого користувача з наступною градацією на рівні A1/A2, B1/B2, C1/C2. До кожного рівня наводяться свої вимоги та критерії. Наприклад, для випускника університету з рівнем B2 вірними є наступні тези: Може розуміти основні ідеї тексту як на конкретну, так і на абстрактну тему, у тому числі й технічні (спеціалізовані) дискусії за своїм фахом. Може нормально спілкуватися з носіями мови з таким ступенем швидкості та спонтанності, який не завдає труднощів жодній із сторін. Може чітко, детально висловлюватись на широке коло тем, виражати свою думку з певної проблеми, наводячи різноманітні аргументи за і проти. Відповідно до наступного рівня, C1, висуваються складніші вимоги:

Може розуміти широкий спектр досить складних та об'ємних текстів і розпізнавати імпліцитне значення. Може висловлюватись швидко і спонтанно без помітних утруднень, пов'язаних з пошуком засобів вираження. Може ефективно і гнучко користуватись мовою у суспільному житті, навчанні та з професійними цілями. Може чітко, логічно, детально висловлюватись на складні теми, демонструючи свідоме володіння граматичними структурами, конекторами та зв'язними програмами висловлювання [1, с. 47 – 48].

У більшості програм стажувань за кордоном (Програма академічних обмінів імені Фулбрайта, Еразмус+ KA1, Програма професійних стажувань в США та ін.) потенційним учасникам необхідно володіти англійською мовою на рівні B2, що є гарним базовим рівнем, достатнім для спілкування у іншомовному середовищі та досягнення особистісних і професійних цілей. Відповідно, державні службовці повинні відповідати, як мінімум, висунутим для цього рівня вище зазначеним критеріям. Працівники державної служби, які відповідно до професійних обов'язків, приймають іноземні делегації, самостійно їздять у складі таких груп, приймають участь у міжнародних засіданнях, круглих столах тощо, повинні розвинути свої навички до рівня C1 аби спілкуватися з представниками інших країн "на рівні".

Водночас, дана шкала не включає соціокультурної складової компетентності. Однак, на нашу думку, завдання на оцінку рівня знань у даній сфері, беручи до уваги часті ситуації міжнаціональної взаємодії представників владних державних структур, необхідні, принаймні, у вигляді тестів. Привернення уваги державних службовців до важливості знання культури іноземного партнера, ключових фактів історії його країни, норм спілкування та традицій допоможуть уникнути конфузів та неприємних ситуацій, пов'язаних з цими аспектами, і сприятиме швидшому налагодженню співпраці та її ефективному розвитку.

Окрім того, не можна забувати про важливість самооцінки. Як зазначає Т.П. Медведовська, самооцінні судження випускників необхідно враховувати для об'єктивності оцінювання якості підготовки фахівців, оскільки вони нададуть додаткову інформацію про їх готовність здійснювати професійну діяльність, про рівень сформованості тих чи інших якостей і властивостей та ін. [5, с. 98]. Учні можна стимулювати до самооцінки шляхом анонімного (за бажанням) анкетування з питаннями щодо того як їм подобається навчання, на скільки ефективною вважають діяльність вчителя, що вони хотіли б змінити тощо. Таке анкетування варто проводити принаймні двічі на семестр для оцінки прогресу групи. Самооцінка важлива і за умови одноразового контролю на визначення рівня знань для перевірки ефективності і доцільності обраної форми оцінювання.

Указом Президента України від 16 листопада 2015 року №641/2015 "Про оголошення 2016 року Роком англійської мови в Україні" було передбачено проведення оцінювання рівня володіння державними службовцями англійською мовою та організація мовних курсів для її вивчення, запровадження в установленому порядку кваліфікаційних вимог щодо володіння англійською мовою для відповідних посад державної служби [7]. Поки результати відповідного оцінювання не були опрелюднені, не відомо чи було воно проведене, і якщо так, то яким чином, які компоненти англомовної компетентності бралися до уваги. Наразі ж можемо лише спроектувати доцільний, на наш погляд, спосіб проведення такого оцінювання за етапами:

Підготовчий етап:

- Підбір команди викладачів та наглядців для проведення оцінювання.
- Погодження цілей, принципів, методів проведення оцінювання.
- Підбір матеріалу: вправи повинні бути валідними, надійними і достовірними.
- Визначення шкали оцінювання: усі роботи повинні оцінюватись за єдиною системою, сумарний бал повинен бути чітко розподіленим між блоками завдань.
- Утвердження дати проведення оцінювання та поширення відповідного оголошення серед державних службовців.

Власне процедура оцінювання: повинна проводитись відповідно до плану, системно, об'єктивно і відкрито. Забезпечення об'єктивності оцінювання є одним з ключових факторів успішності даної процедури серед державних службовців. Одним з механізмів зниження ризику махінацій є кодування бланків відповідей. Заповнення бланків повинно проводитись в індивідуальному порядку, за чим повинні слідкувати спостерігачі з осіб, які не є фахівцями у сфері іноземних мов. Викладачі готують завдання, але не є присутніми на етапі написання відповідей. Процедура оцінювання може проводитись як у звичайному режимі, так і онлайн із спеціально призначених для цього приміщень з усім необхідним технічним забезпеченням та керівником-координатором процесу.

Перевірка робіт: повинна проводитись командою залучених викладачів за загально-домовленими критеріями та спільною шкалою. Результати оцінювання повинні корелювати із загально-визнаними європейськими рівнями.

Фінальним етапом оцінювання сформованості англомовної компетентності ми вважаємо успішний досвід участі державного службовця у заході міжнародного рівня з англійською мовою як робочою, або ж активне залучення до зустрічі англомовної делегації іноземної держави та проведення переговорів. Оскільки важко забезпечити активність усіх державних службовців у відповідній діяльності, даний етап оцінювання варто залишити поза офіційною процедурою, водночас свідоцтво участі державного службовця у зазначених вище заходах повинно офіційно визнаватись як кваліфікаційна перевага серед інших та підстава до кар'єрного росту або преміювання.

У якій формі доцільніше проводити контроль англомовної компетентності державних службовців? Загально-відомими шляхами оцінювання є опитування і тестування. Перший варіант вже досить тривалий час існує у системі загальної, вищої і післядипломної освіти, вважається стандартним. Він дозволяє виявити знання учня з певної теми у розгорнутому вигляді, при цьому, така перевірка є вибірковою (питання не покривають увесь пройдений матеріал), а її проходження займає досить тривалий час.

У русі загальноосвітніх тенденцій, наразі набуває більшого поширення тестовий контроль. В Україні введено систему зовнішнього незалежного оцінювання для випускників шкіл, яке по формі переважно представляє тести; в університетах тестування використовується для поточного і як частина фінального контролю. Як зазначають дослідники, тестова перевірка природно вписується в сучасні педагогічні концепції, дозволяє раціональніше використовувати час занять, охопити більший об'єм змісту, швидко встановити зворотний зв'язок із студентами і визначити результати засвоєння матеріалу, зосередити увагу на пропусках в знаннях і внести до них корективи. Тестовий контроль забезпечує

одночасну перевірку знань студентів всієї групи і формує у них мотивацію для підготовки до кожного заняття, дисциплінує їх [8, с. 20].

І все ж, на нашу думку, обмежувати оцінку компетентностей виключно тестами не варто. Далеко не усі складові компетентності можна визначити у короткій письмовій формі. Так, якщо перевірку граматичної і лексичної компетенцій, або навичок аудіювання і читання зручно оформити у вигляді тестів, то оцінка навички усного мовлення передбачає продукування самостійно створеного монологу, а навичка письмового мовлення проявляється при написанні твору/листа на задану тему. Таким чином, ідеальною формою оцінки англомовної компетентності буде комбінація тестів з розгорнутими письмовими і усними відповідями. Саме така форма дозволить і більш об'єктивно розподілити бали (в залежності від складності та типу завдання), і оперативно перевірити подані матеріали, і дати можливість учню розкрити власні знання на повну.

Після відповіді оцінювання не було проведено, показниками рівня володіння англомовною компетентністю окремого державного службовця, на нашу думку, можуть бути:

- Додаток до диплому з оцінкою за предмет "Іноземна мова (англійська)";
- Диплом про відповідну філологічну освіту;
- Сертифікат про закінчення мовних курсів;
- Сертифікат здачі міжнародно-визнаного тесту (IELTS/TOEFL/APTIS тощо);
- Ефективна робота з англомовними колегами, поїздки за кордон для участі у конференціях, круглих столах, нарадах тощо.

Зазначені документи є результатами попереднього оцінювання і з часом втрачають валидність. Останній пункт, навпаки, є досить об'єктивним доказом спроможності державного службовця до англомовного спілкування і роботи у відповідному середовищі.

Висновки. Отже, критерії і принципи оцінювання англомовної компетентності є загальноприйнятими для усіх осіб, що вивчають іноземну мову і не тільки, водночас оцінювання англомовної компетентності саме державних службовців має свої особливості, пов'язані з їх професійною діяльністю та робочими потребами. Основні шляхи оцінювання, екзамнування і тестування, наразі використовуються по чергові і разом, виходячи зі змісту контролю і завдань. Оцінка англомовної компетентності державних службовців поки не є централізованим процесом. Відповідні докази володіння ІМ окремим службовцем можуть надаватися при подачі документів на конкурс на заміщення вакантних посад, указуватись у резюме, однак є справою виключно індивідуальною. Ключовим моментом у розмові про рівень володіння англомовною компетентністю, на нашу думку, є рівень активного залучення державних службовців у професійне англомовне середовище без послуг перекладача.

А. А. Дивнич, соискатель
Черниговский национальный технологический университет, Чернигов, Украина

Список використаних джерел:

1. Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання/Науковий редактор українського видання доктор пед. наук, проф. С.Ю.Ніколаєва. – К.: Ленвіт, 2003. – 273с. – Режим доступу: kievskiy-ruo.edu.kh.ua/Files/downloads/zagalnoyevrop_rekom.doc
2. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – К.: НАДУ, 2016. – Режим доступу: <http://center.kr-admin.gov.ua/monog.pdf>
3. Канівець Т.М. Основи педагогічного оцінювання: [навчально-методичний посібник]/Т.М.Канівець. – Ніжин: Видавець ПП Лисенко М.М., 2012. – 102 с. – Режим доступу: http://moodle.ndu.edu.ua/file.php/1/Konivets_Osnovy_Ped_Jtsinuvannia.pdf
4. Лисакова Л.І. Визначення принципів оцінювання державно-управлінської діяльності в Україні в умовах його модернізації/Л. І. Лисакова. – 2012. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12LLIUYM.pdf>
5. Медведовська Т.П. Шляхи оцінювання якості професійної підготовки фахівців у вищих навчальних закладах України / Т. П. Медведовська. – 2012. – Режим доступу: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/3213/95-99.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: монографія / Л.А. Пашко – К.: Вид-во НАДУ, 2005 – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua
7. Указ Президента України №641/2015 "Про оголошення 2016 року Роком англійської мови в Україні". – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/6412015-19560>
8. Унгурия Л. М., Образенко М. С. Застосування тестової системи оцінки знань у навчальному процесі / Л. М. Унгурия, М. С. Образенко // МЕДИЧНА ОСВІТА, №3, 2011 – Режим доступу: http://ojs.tdmu.edu.ua/index.php/med_osvita/article/viewFile/917/915

References:

1. KaniyetsT.M. (2012),Osnovy pedahohichnoho otsiniuvannia [Basics of pedagogical assessment], [educational-methodological manual], Publisher Lysenko M. M., Nizhyn, Ukraine, [Online], available at: http://moodle.ndu.edu.ua/file.php/1/Konivets_Osnovy_Ped_Jtsinuvannia.pdf
2. LysakovaL.I. (2012),Vyznachennia pryntsypiv otsiniuvannia derzhavno-upravlinskoi diialnosti v Ukraini v umovakh yoho modernizatsii [Determination of the principles of evaluation of state-management activity in Ukraine under the conditions of its modernization], [Online], available at: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12LLIUYM.pdf>
3. Medvedovska T.P. (2012), Shliakhu otsiniuvannia yakosti profesiinoi pidhotovky fakhivtsiv u vyshchikh navchalnykh zakladakh Ukrainy [Ways to assess the quality of professional training of specialists in higher educational institutions of Ukraine], [Online], available at: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/3213/95-99.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
4. NikolaievaS. Yu. (2003), European Recommendations on Language Education: Study, Teaching, and Evaluation, Lenvit, Kyiv, Ukraine, [Online], available at: kievskiy-ruo.edu.kh.ua/Files/downloads/zagalnoyevrop_rekom.doc
5. PashkoL.A. (2005), Liudski resursy u sferi derzhavnoho upravlinnia: teoretiko-metodolohichni zasady otsiniuvannia: monohrafiia [Human resources in the field of public administration: theoretical and methodological principles of evaluation: monograph], NAPA Publishing House,Kyiv, Ukraine, [Online], available at: irbis-nbuv.gov.ua
6. The President of Ukraine (2015), Decree №641/2015 "On Declaring 2016 the Year of English Language in Ukraine", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/6412015-19560>(Accessed 24 May 2016).
7. UnhurianL. M.and Obrazenko M. S. (2011), "Application of a test system for assessing knowledge in the learning process", Medical education, vol. 3, [Online], available at: http://ojs.tdmu.edu.ua/index.php/med_osvita/article/viewFile/917/915
8. ZelinskyiS.E. (2016), Teoretyko-metodolohichni zasady kompleksnoho otsiniuvannia derzhavnykh sluzhbovtiv: monohrafiia [Theoretical and methodological principles of complex assessment of civil servants: a monograph],NAPA Publishing House,Kyiv, Ukraine, [Online], available at: <http://center.kr-admin.gov.ua/monog.pdf>

Надійшла до редколегії 10.10.17

АНГЛОЯЗЫЧНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ УКРАИНЫ: КРИТЕРИИ, ПРИНЦИПЫ И ПУТИ ОЦЕНИВАНИЯ

Статья посвящена вопросу оценки англоязычной компетентности государственных служащих Украины. Целью нашего исследования было определить теоретические основы проведения оценки англоязычной компетентности среди государственных служащих Украины, а также предложить возможную методику его реализации.

Данные для этого исследования были собраны из научных трудов отечественных ученых, а также с Общеєвропейских рекомендаций языкового образования, лежащие в основе современной методологии образовательного процесса в Украине, и в основе оценки в частности.

В статье предложено авторское определение понятия "англоязычная компетентность". В ходе работы конкретизированы: объекты оценивания (необходимые компетенции, входящих в состав англоязычной компетентности), принципы, критерии, пути и этапы оценки. На основе проанализированных источников даны рекомендации по проведению оценки сформированности англоязычной компетентности работников государственной службы Украины. Определен необходимый уровень владения англоязычной компетентностью для государственных служащих различных категорий, а также предложены возможные формальные показатели указанного уровня. Особое внимание уделено способности государственных служащих к эффективной самостоятельной коммуникации в англоязычной среде для достижения своих профессиональных задач.

Ключевые слова: государственные служащие, англоязычная компетентность, критерии, принципы, пути оценивания.

H. Dyvnych, applicant
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

THE MECHANISM OF FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE POLICY OF CIRCULAR ECONOMY

The article is devoted to the issue of assessing the English language competence of civil servants of Ukraine. The purpose of our study was to outline the theoretical basis for assessing English language competence among civil servants of Ukraine, as well as to propose a possible methodology for its implementation.

The data for this study were collected from scientific works of domestic scientists, as well as from the General-European recommendations on language education, which underlie modern methodology of educational process in Ukraine, and the evaluation of learning results in particular.

The article proposes the author's definition of the concept of "English competence". In the course of work there are specified: the objects of evaluation (necessary competences that are parts of English language competence), principles, criteria, ways and stages of evaluation. On the basis of the analysed sources, recommendations were given for conducting an assessment of the formation of the English language competence among civil servants of Ukraine. The required level of English proficiency for civil servants of different categories is determined, as well as possible formal indicators of this level are proposed. Particular attention is paid to the ability of civil servants to effectively and independently communicate in the English-speaking environment in order to achieve their professional goals.

Keywords: civil servants, English language competence, criteria, principles, ways of evaluation.

УДК 35.08: 303.01

А. В. Заболотний, асп.
Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У даній статті визначено систему актів законодавства України, які регулюють відносини у сфері державної служби, що виникають у зв'язку з вступом, проходженням та припиненням такої служби, правила співвідношення та застосування положень цих актів.

Ключові слова: державна служба, нормативно-правові акти, правове регулювання, проходження державної служби.

Постановка проблеми. Реформування державної служби в Україні на сьогоднішній день має комплекс цілей і завдань, пов'язаних із необхідністю удосконалення її правового регулювання. Як визначено в Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227 [1], її метою є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Першочергові з них: вдосконалення належного урядування; підвищення професіоналізму державних службовців, ініціативності, бажання до особистісного розвитку; налагодження механізму протидії корупції шляхом встановлення конкурентної заробітної плати державним службовцям на ринку праці і разом з цим залучення нових професійних кадрів.

У даній статті також виділено найбільш пріоритетні питання, що затверджені у Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 "Деякі питання реформування державного управління України"). Оголошені вище цілі і завдання можуть бути реалізовані лише за допомогою встановлення чітких правил, а саме системи нормативно-правових актів, обов'язкових до виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання, що пов'язані з визначенням правового статусу державних службовців, особливостями проходження державної служби, окреслення політики держави щодо правового забезпечення діяльності державної служби знайшли своє відображення в роботах таких українських науковців як В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Г.О. Балика, В.В.Зуй, М.І. Іншин, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, С.М. Серьогін та ін.

Окремі аспекти системи нормативно-правових актів на державній службі в своїх наукових роботах розглядали Г.О. Барабаш, Ю.П. Битяк, О.Ю. Дроздта і ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Аналіз та особливості системи нормативно-правового регулювання державної служби в процесі її реформування.

Метою статті є встановлення чіткого спектру джерел права, які регулюють сферу державної служби та визначення меж і окремих особливостей правового регулювання, враховуючи широке коло правовідносин, з метою уникнення колізій.

Виклад основного матеріалу.

Правове регулювання (так зване "rule of law") є основою належного врядування будь-якої системи правовідносин держави.

Першим нормативно-правовим актом з моменту проголошення незалежності України, який визначив поняття "державна служба", був Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. №3723 XII[2].

Правове регулювання державної служби в Україні здійснюється: 1) Конституцією України; 2) Законом України "Про державну службу"; 3) іншими законами України, що регулюють відносини у сфері державної служби; 4) постановами Верховної Ради України, а також указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС). Крім того, до законодавства належать міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як відмічає Іншин М.І. "державна служба – це сукупність нормативно-правових приписів, за допомогою яких регулюється система державно-службових відносин державних службовців...". Далі науковець зазначає, що державна служба не є простою сукупністю правових норм, це система взаємопов'язаних норм декількох самостійних галузей права[3, с.106].

Авер'янов В.Б. дає наступне визначення: "державна служба – комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби" [4, с.181-182].

Провівши аналіз всієї законодавчої бази, можна виділити вісім типів нормативно-правових актів, котрі

безпосередньо регулюють правовідносини з питань державної служби в Україні:

1. **Конституція України** [5] встановлює основоположні права громадян у публічно-правовій сфері, ключові принципи діяльності публічної адміністрації.

Так, згідно з ч. 2 ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Дане конституційне положення повноцінно реалізоване з 01 травня 2016 року як дня набрання чинності нової редакції Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889 [6], коли громадяни отримали право приймати участь у конкурсах на зайняття вакантних посад вищого корпусу державної служби та бути безумовно призначеними, у разі визначення їх переможцями конкурсних відборів.

Правові положення щодо повноважень окремих суб'єктів призначення, таких як Верховна Рада України, визначені статтею 85, Президент України – статтями 106, 118, Кабінет Міністрів України – статтею 116 Основного Закону.

2. **Міжнародно-правові документи**, серед яких: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція Міжнародної Організації Праці (МОП) "Про дискримінацію" 1958 р., яка забезпечує рівний підхід і можливості при прийомі на роботу, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р.

3. **Закон України "Про державну службу"** (далі – Закон) є загальним законодавчим актом у сфері правовідносин з питань державної служби. Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Цей Закон в основному спрямований на регулювання усіх питань прийняття на державну службу, її проходження та припинення. Поряд з цим, у Законі містяться також окремі положення, які передбачають можливість застосування інших законів України, у разі, якщо нормами таких законів передбачено інше регулювання відповідних відносин.

4. **До спеціальних законів України, які регулюють відносини у сфері державної служби**, зокрема відносять закони України: "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про дипломатичну службу", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про запобігання корупції", "Про очищення влади".

5. **Постановами Верховної Ради України** визначаються основоположні напрями розвитку законодавства, зокрема у сфері державної служби (наприклад, Розділ VII. "Децентралізація та реформа публічної адміністрації" Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII). Крім того, до актів Верховної Ради України як суб'єкта призначення належать відповідно постанови і розпорядження про оголошення конкурсного відбору, призначення, присвоєння рангів, звільнення з посади.

6. **Укази Президента** визначають стратегічні орієнтири розвитку відповідних правовідносин (Указ від 12 січня 2015 року № 5 "Про стратегію сталого розвитку "Україна-2020"), а також покликані реалізовувати повноваження Глави держави, як суб'єкта призначення (такими указами оголошуються конкурси, призначають-

ся переможці, присвоюються ранги, вирішуються питання притягання до дисциплінарної відповідальності).

7. **Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України**, встановлюють порядки, відповідно до яких регламентуються детальні процедури прийняття, проходження та припинення державної служби, а також визначають механізм реалізації повноважень уряду як суб'єкта призначення та звільнення.

8. **Інші нормативні акти**, які приймаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до закону [3, с. 114-118].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби" від 01.10.2014 р. №500 [7] визначено, що НАДС забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Загалом, НАДС з метою реалізації положень нової редакції Закону розроблено і забезпечено прийняття 27 постанов та 1 розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ):

Нижче наведений перелік нормативно-правових актів, які становлять систему національного законодавства про державну службу:

1. Постанова КМУ від 25.03.2016 № 246 "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби" [8].

2. Постанова КМУ від 25.03.2016 № 243 "Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби" [9].

3. Постанова КМУ від 25.03.2016 № 229 "Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби" [10].

4. Постанова КМУ від 25.03.2016 № 230 "Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки" [11].

5. Постанова КМУ від 25.03.2016 № 231 "Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки" [12].

6. Постанова КМУ від 06.04.2016 № 268 "Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників Управління адміністративних будинків Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Управління адміністративними будинками Державного управління справами, Управління адміністративними будинками Управління справами Апарату Верховної Ради України у 2016 році" [13].

7. Постанова КМУ від 06.04.2016 № 270 "Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток" [14].

8. Постанова КМУ від 06.04.2016 № 271 "Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування" [15].

9. Постанова КМУ від 06.04.2016 № 289 "Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям" [16].

10. Постанова КМУ від 20.04.2016 № 298 "Деякі питання оплати праці працівників патронатних служб" [17]. Але Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів № 323 від 05.05.2016.

11. Постанова КМУ від 20.04.2016 №304 "Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України "Про державну службу" [18].

12. Постанова КМУ від 20.04.2016 № 306 "Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідно-

шення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями" [19].

13. Постанова КМУ від 20.04.2016 № 314 "Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби" [20].

14. Постанова КМУ від 05.05.2016 № 323 "Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах" [21].

15. Постанова КМУ від 24.06.2016 № 393 "Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу" [22].

16. Постанова КМУ від 13.07.2016 № 490-р "Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу" [23].

17. Постанова КМУ від 22.07.2016 № 448 "Про затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії "А" [24].

18. Постанова КМУ від 22.07.2016 № 465 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України" [25].

19. Постанова КМУ від 08.08.2016 № 500 "Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань" [26].

20. Постанова КМУ від 14.09.2016 № 633 "Деякі питання оплати праці" щодо виплати за додаткове навантаження за виконання повноважень державних секретарів міністерств до призначення на ці посади осіб за результатами конкурсу" [27].

21. Постанова КМУ від 27.09.2016 № 674 "Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [28].

22. Постанова КМУ від 05.10.2016 № 681 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 98" [29].

23. Постанова КМУ від 18.01.2017 № 15 "Питання оплати праці працівників державних органів" [30].

24. Постанова КМУ редакція від 26.04.2017 № 301 "Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою" [31].

НАДС разом із зацікавленими міністерствами, вітчизняними та іноземними експертами забезпечено прийняття 16 наказів:

1. Наказ НАДС від 03.03.2016 року № 47, зареєстрований в Мін'юсті 23 березня 2016 р. за № 438/28568 "Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом" [32].

2. Наказ НАДС від 03.03.2016 № 48, зареєстрований в Мін'юсті 23 березня 2016 р. за № 439/28569 "Про затвердження Порядку стажування державних службовців" [33].

3. Наказ НАДС від 03.03.2016 № 49, зареєстрований в Мін'юсті 25 березня 2016 р. за № 456/28586 "Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами" [34].

4. Наказ НАДС від 03.03.2016 № 50, зареєстрований в Мін'юсті 25 березня 2016 р. за № 457/28587 "Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку" [35].

5. Наказ НАДС від 22.03.2016 № 64, зареєстрований в Мін'юсті 15 квітня 2016 р. за № 567/28697 "Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців" [36].

6. Наказ НАДС від 06.04.2016 № 72, зареєстрований в Мін'юсті 27 квітня 2016 р. № 647/28777 "Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В" [37].

7. Наказ НАДС від 12.04.2016 № 75, зареєстрований в Мін'юсті 25 квітня 2016 р. за № 625/28755 "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Головного управління державної служби України та Національного агентства України з питань державної служби" [38].

8. Наказ НАДС від 12.04.2016 № 76, зареєстрований в Мін'юсті 30 травня 2016 р., за № 786/28916 "Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби" [39].

9. Спільний наказ НАДС та Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2016 р. № 80/352, зареєстрований в Мін'юсті 28.04.2016 р. за № 661/28791 "Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я" [40].

10. Спільний наказ НАДС та Мін'юсту від 06.05.2016 № 97/1328/5 "Про затвердження тестових питань" [41].

11. Наказ НАДС від 25.05.2016 № 110, зареєстрований в Мін'юсті 10.06.2016 за № 841/28971 "Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби" [42].

12. Наказ Мінсоцполітики від 13.06.2016 № 646, зареєстрований в Мін'юсті 30.06.2016 за № 903/29033 "Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)" [43].

13. Наказ НАДС від 05.08.2016 № 156, зареєстрований в Мін'юсті 31.08.2016 за № 1200/29330 "Про затвердження форми Особової картки державного службовця та Інструкції щодо її заповнення" [44].

14. Наказ НАДС від 05.08.2016 № 158, зареєстрований в Мін'юсті 13.08.2016 за № 1203/29333 "Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" [45].

15. Наказ НАДС від 26.09.2016 № 193, зареєстрований в Мін'юсті 19.10.2016 за № 1369/29499 "Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України "Про державну службу" та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби" [46].

16. Наказ НАДС від 20.12.2016 № 277, направлений для проведення державної реєстрації у Мін'юсті листом від 20.12.2016 № 9924/50-16 "Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади" [47].

Окреслена система нормативно-правових актів впорядковує правове регулювання питань вступу на державну службу, її проходження та звільнення.

При цьому наразі потребують прийняття та затвердження інші 3 проекти актів:

1. "Деякі питання виконання положень міжнародних договорів України у частині використання коштів, що надійшли до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ" (головний розробник – Мінфін) [48].

2. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (головний розробник – НАДС) [49].

3. Порядок відшкодування витрат державного службовця та надання інших компенсацій у зв'язку з направленням у відрядження (головний розробник – Мінфін).

Висновки

НАДС у співпраці із зацікавленими державними органами, неурядовими організаціями, соціальними партнерами, іноземними експертами здійснено швидкі кроки задля забезпечення ефективного впровадження нового Закону України "Про державну службу".

Розроблені та прийняті нормативно-правові акти, що складають систему національного законодавства з питань державної служби, окреслюють весь спектр питань, які виникають в процесі проходження державної служби на всіх її етапах.

Вищезазначене надало можливість втілити принципові новації Закону з питань рівного доступу до державної служби на всі посади, розмежування політики від адміністрування, визначення функцій державного службовця, підвищення рівня оплати праці і престижності державної служби як професійної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/print1482407501113145>.
2. Закон України "Про державну службу" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України 1994-2017. – 1993. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навч. посіб. / Держ НДУМВС України. – Х.: ФІНН 2010. – 669 с.
4. Авер'янова В. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України 1994-2017. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.
7. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс] // Верховна Рада України 1994-2017. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

8. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс] // Верховна Рада України 1994-2017. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>.

9. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби [Електронний ресурс] // Верховна Рада України 1994-2017. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>.

10. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки [Електронний ресурс] // Верховна Рада України 1994-2017. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF>.

11. Деякі питання виконання положень міжнародних договорів України у частині використання коштів, що надійшли до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%207.doc>.

12. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [Електронний ресурс] // Національне агентство України з питань державної служби. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.guds.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnyh>.

References:

1. "On Approval of the Strategy of Civil Service Reform and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine for the period up to 2017 and approval of a plan of measures for its implementation" [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/print1482407501113145>.
2. "Law of Ukraine "On Civil Service" (1993) [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. Inshyn, M.I. (2010) *Pravove rehulivannia sluzhbovo-trudovoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtiv yak osoblyvoi katehoriї zajniatoho naselennia Ukrainy* [Legal regulation of civil service work of civil servants as a special category of the employed population of Ukraine], FINN, Kharkiv, Ukraine.
4. Averk'yanova, V. (1998) *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* [Public Administration: Theory and Practice], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
5. "The Constitution of Ukraine" [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. "On Approval of the Regulation on the National Agency of Ukraine on Civil Service" [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.
7. "On Approval of the Procedure for conducting a competition for the employment of civil service positions" [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.
8. "Regulation on the Commission on the Issues of the Senior Civil Service" [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>.
9. "On Approval of the Procedure for Calculation of Civil Service Experience" [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>.
10. "On approval of the procedure for withdrawing a civil servant from an annual leave" [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF>.
11. "Some issues concerning the implementation of the provisions of international treaties of Ukraine regarding the use of funds received in the state budget within the framework of assistance programs of the European Union, foreign governments, international organizations, donor institutions" [Online], available at: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%207.doc>.
12. "Typical procedure for evaluating the results of civil service activities" [Online], available at: <http://www.guds.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnyh>.

Надійшла до редколегії 08.08.17

А. В. Заболотный, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В данной статье определена система актов законодательства Украины, которые регулируют отношения в сфере государственной службы, возникающих в связи с вступлением, прохождением и прекращением такой службы, правила соотношения и применения этих актов.

Ключевые слова: государственная служба, нормативно-правовые акты, правовое регулирование, прохождения государственной службы.

A. Zabolotnyi, PhD student

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

THE SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE

This article describes the system of legislative acts in Ukraine, which regulate the relations in the civil service, arising from the employment, passage and termination of such service, rules of correlation and application of the provisions of these acts.

Keywords: civil service, legal acts, legal regulation, passage the civil service.

УДК 351.81:338.24

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

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ КРАЇНИ: ДЖ. М. KEYNS ПРО ПІЗНАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ЕКОНОМІЧНУ ПОЛІТИКУ ДЕРЖАВИ

У статті йдеться про теорію пізнання Кейнса стосовно економічних явищ та економічну політику держави у цьому зв'язку. Розглядаючи державне управління, як фактор конкурентоспроможності держави, автор зауважує на визначенні структури і цілей процесу управління та базовій моделі державного управління.

Ключові слова: конкурентоспроможність, державне управління, державна політика, аналіз політики, якість інститутів, ефективність уряду.

Постановка проблеми. Одним з важливих завдань управлінської науки й управлінської діяльності є планування цілей суспільного розвитку, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій руху керованої системи, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень (економічних, часових, фінансових, інтелектуальних, інших). Розробка стратегії передбачає вибір певної платформи, на якій будуть розгортатися умови та можливості державних політик в різних сферах, взаємовідносини держави та суспільства, державного управління, як системи суспільних відносин. Відсутність такої платформи сьогодні не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу в стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. Дж. Кейнс, досліджуючи функціонування економічної системи, можливості застосовувати знання про неї, дійшов висновку, що саморегулювання ринкової економіки є неефективним способом упорядкування суспільного життя. Наскільки таке твердження є актуальним для сучасної України? Чи є державне управління суттєвим фактором підвищення конкурентоспроможності країни?

Мета дослідження – виявити зв'язок пізнання економічних відносин та явищ з економічною політикою держави та з використанням цього знання учасниками ринку. У дослідженні ставиться завдання розкрити особливості пізнання в економічній сфері життя суспільства згідно з поглядами Кейнса і як ці знання впливають на можливість державного управління бути фактором підвищення конкурентоспроможності країни.

Об'єкт дослідження – державне управління, як система суспільних відносин у контексті конкурентоспроможності країни. **Предмет** – основні положення теорії Дж. Кейнса про пізнання економічних процесів та економічну політику держави.

Аналіз останніх досліджень. У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі розроблено окремі аспекти досліджуваної теми аналізу ролі державного управління, державного регулювання, державних політик у конкурентоспроможності країн, економічних систем та суспільств загалом та пов'язаних з цією темою наукових проблем, зокрема такими дослідниками, як В. Дженкінс, Г. Лассвелл, Дж. Роуз, Г. Бенвеністе, Д. Веймер, Е. Вайнінг, Я. Базилік, Я. Белінська, О. Белейченко, Є. Ведута, Я. Жаліло та інші. Проте, кожен з дослідницьких напрямів виокремлює й висвітлює лише якийсь один аспект проблеми. Що ж стосується тих положень, які можуть поглибити розуміння про державне управління, як фактор конкурентоспроможності країни в умовах демократичних трансформацій – то вони, на нашу думку, досліджені недостатньо.

Виклад основного матеріалу. Питання про роль державного регулювання торгівлі з метою підвищення конкурентоспроможності національних виробників на внутрішньому ринку та зовнішніх ринках є одним з най-

складніших як в теоретичному так і в практичному плані. Й досі залишається дискусійним питання – як його формулює у своїй праці "Політика підвищення конкурентоспроможності: досвід розвинених країн та Україна" О. Шнипко, чи повинна держава підтримувати конкурентоспроможність стратегічно важливих галузей виробництва за допомогою важелів торгової політики або ці проблеми краще вирішувати на основі ринкової самоорганізації [17, с. 45]?

У сучасній Україні як один з пріоритетів стратегії обрано інноваційно-інвестиційну економіку. Але на якій платформі – держави чи ринку? Чи змішаної системи? Нерозуміння міцності цієї платформи позбавляє багатьох можливостей державної стратегії, яка нерозривно пов'язана з державною політикою. Держава політика є засобом реалізації стратегії. адже, державна стратегія визначає курс держави на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених довгострокових цілей. Державна політика визначає загальні середньострокові орієнтири для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення стратегічних цілей [1-3]. Наприклад, Національна стратегія розвитку освіти визначає основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти, кадрову і соціальну політику і складає основу для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування структури та змісту освіти. Головним завданням цієї стратегії є забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти для громадян України відповідно до вимог інноваційного, сталого, демократичного розвитку суспільства, економіки, науки, культури. Зміни в освіті повинні забезпечити створення умов для особистісного розвитку людини відповідно до її індивідуальних задатків, здібностей, потреб у навчанні впродовж життя.

Економічна стратегія держави визначає трансформацію пріоритетів та інструментів державного втручання в економіку для реалізації її політичної стратегії [8, с. 9]. Вона характеризує спрямованість дій держави та принципи їх реалізації в самому загальному вигляді для довгострокового періоду. "Економічна політика конкретизує принципи державного втручання в економіку" для реалізації її стратегічних завдань в поточному періоді в розрізі наступних періодів взаємопов'язаних напрямків діяльності держави [8, с. 9].

Дослідженню цих питань присвятив своє життя Дж. Кейнс, який окрім інших праць у 1936 р. опублікував "Загальну теорію зайнятості, процента і грошей" [11]. Ця наукова праця є дослідженням логіки економічної поведінки в умовах невизначеності, автором запропоновано короткострокову модель сукупного доходу в яких основним інструментом пристосування системи до шоків та криз була зміна кількості, об'ємів виробництва інвестицій, заощаджень, зайнятості, а не цін – товарів та робочої сили.

Як функціонує економіка, яке знання про неї ми можемо отримувати, та що це знання нам дає? Кейнс досліджував функціонування економічної системи та як ми можемо застосовувати знання про неї. Нарешті він дійшов висновку, що саморегулювання ринкової економіки є неефективним способом упорядкування суспільного життя. Учений вважав, що не існує ніякого механізму, здатного забезпечувати таке саморегулювання і стабільний розвиток економіки. Учений зосередив свої зусилля на розробці нової теорії зайнятості, висновки якої погоджувалися б з дійсністю, а саме – з наявністю при капіталізмі періодичних спадів виробництва і спричиненого ними безробіття [11, с. 52].

Таким чином, "Загальну теорію зайнятості, процента і грошей" визнано поворотним пунктом в економічній науці XX століття. В окремих аспектах вона не втратила актуальності, наприклад, про те що суспільне благо не є сумою благ індивідуальних та не зростає пропорційно.

Кейнс відкрив, що система ринкових економічних відносин не є досконалою та такою, що саморегулюється. Максимально можливу зайнятість й економічне зростання може забезпечити лише активне вивчення вказаних процесів та втручання держави в економіку.

Отже, втручання держави в економіку є виправданим тим, що держава володіє більшим об'ємом інформації ніж громадянин та інші учасники ринку.

Кейнс застосував макроекономічний аналіз, що зробило автора засновником макроекономіки як окремого розділу економічної теорії, й обґрунтував концепцію ефективного попиту. Крім того, науковець, на відміну від своїх попередників і всупереч пануючим економічним поглядам, стверджував недопущення з боку держави зниження заробітної плати як основної умови ліквідації безробіття, а також те, що споживання, внаслідок психологічно зумовленої схильності людини до заощадження, зростає набагато повільніше доходів. У цьому сутність психологічної закономірності, яку автор пояснив так: у міру зростання доходів окремого індивіда в їхній сукупності зростає загальна маса заощаджень. Це твердження Кейнс обґрунтував аргументами "здорового глузду". За умови зменшення доходів, навпаки, в прагненні зберегти попередній рівень життя людина скорочує власні заощадження в структурі доходів. Враховуючи те, що держава володіє більшою кількістю інформації ніж окремо взята людина, Кейнс стверджував, що важливим є втручання держави в економічні процеси з метою досягнення поступального розвитку.

У праці "Загальна теорія зайнятості, процента і грошей" Дж. Кейнс зосередив увагу на недостатній ефективності споживчого попиту. Саме попит, на його думку, відіграє вирішальну роль у стимулюванні і розвитку виробництва. Проте, попит сам по собі не зростає – слід здійснити певні дії. Але, які? Що необхідно зробити для підвищення ефективності попиту? Слід віднайти важіль розвитку всього суспільного (сукупного) попиту – попиту на споживчі товари і попиту на інвестиційні товари, оскільки сукупний попит – це сума споживчих витрат й інвестицій. Якщо сукупний попит більший від пропозиції, тоді "працюють" стимули росту виробництва. У цьому випадку сукупний попит дійсно ефективний, сприяє забезпеченню високої зайнятості, більш повному використанню виробничих потужностей. Основні компоненти сукупного попиту – це споживання, інвестиції та державні витрати. Основні фактори, які впливають на сукупний попит – це схильність до споживання, очікувана прибутковість капіталовкладень, перевага ліквідності.

У теорії Кейнса національний дохід і рівень зайнятості – це залежні змінні. Розмір національного доходу зумовлений рівнем зайнятості. Сам національний дохід, з одного боку, виступає як фактор, що впливає на ріст

споживчого попиту, з іншого боку, ріст національного доходу залежить від інвестицій. Очевидно, що зміни розмірів виробництва та рівня зайнятості повинні спричинити зміни величини доходу, який вимірюється в одиницях заробітної плати, а зміна одиниці заробітної плати спричинить не тільки перерозподіл доходу, але й зміни загальної суми доходу [11, с. 83].

Теорію Кейнса називають теорією ефективного попиту, виділяючи тим самим найголовнішу його ідею – щоб через активізацію і стимулювання сукупного попиту (загальної купівельної здатності) впливати на виробництво і пропозицію товарів і послуг, підвищити рівень зайнятості. Згідно з висновками, до яких дійшов Кейнс, економічна рівновага визначається в остаточному підсумку рівністю між заощадженням і нагромадженням. Проблемою є недостатність сукупного попиту, якому перешкоджає, як уже відмічалось, скорочення граничної схильності до споживання, зниження прибутковості капіталу, розміри котрого зростають, надзвичайна перевага ліквідності (готівки). Учений показав, що у сучасних умовах немає вільного руху цін у бік зниження. Неможливо без кінця знижувати процентну ставку. На якомусь етапі може виникнути така ситуація, коли власники грошей почнуть виявляти обережність і припинять давати їх як позику, будуть тримати гроші в запасі на випадок якихось непередбачених обставин.

Таким чином, сукупний попит не рівнозначний сукупному доходу. Доходи в найбільш загальному вигляді розпадаються на споживання і заощадження, а заощадження не обов'язково дорівнюють інвестиціям, вони через різні причини "відстають" і не перетворюються в інвестиції. Згідно з думкою Кейнса, при аналізі ситуації, коли виникає нерівність на макrorівні, слід іти не від виробництва, а від попиту. Розміри попиту відіграють більш важливу роль при забезпеченні зайнятості і завантаженні виробничих потужностей, ніж рух і "гнучкість" цін. Функціональні зв'язки між найважливішими категоріями слід розглядати на макrorівні, що дозволить виявити фактори, які впливають на економічне зростання і рівновагу.

У своїй економічній програмі Кейнс дотримувався положення, що "держава має здійснювати свій скеровувачий вплив на схильність до споживання частково через систему податків, частково – шляхом фіксування норми процента та іншими методами". Цю тезу він детально аргументує у своїй праці [11, с. 112-130]. І підсумком свого дослідження Кейнс вважав створення теорії, яка вказує на життєву необхідність концепції централізованого контролю з питань, які тепер, в основному, належать приватній ініціативі, тому що саме у визначенні обсягів зайнятості, а не в розподілі праці тих, хто вже працює, існуюча система виявилася не придатною. Тому, відповідно до тверджень Кейнса, запровадження централізованого контролю, необхідного для забезпечення повної зайнятості, потребує значного розширення традиційних функцій уряду. Але при цьому залишаються широкі можливості для виявлення приватної ініціативи і відповідальності.

Двома основними ресурсами глобалізації є інформація та фінанси. Для кожної держави важливо наскільки розвинені сфери де використовуються ці ресурси [10]. Але Дж. М. Кейнс пропонував регулювати не тільки інвестиції, але й національний дохід. Засобом для цього він вважав податки, вимагаючи їх підвищення з метою вилучення заощаджень для збільшення державних інвестицій. Далі він дійшов висновку про те, що "принцип мультиплікатора" дозволяє дати загальну відповідь на питання, яким чином коливання інвестицій, що становлять відносно невелику частку національного доходу, характеризуються значно більшою амплітудою. Але, за його твердженням, навіть якщо в нерозвиненому суспільстві розміри інвестицій великі, вплив коливань у

розмірах інвестицій на зайнятість буде набагато сильнішим у розвиненому суспільстві, оскільки можна припустити, що саме в останньому поточні інвестиції становлять значно більшу частку поточної продукції.

Ефективність регулювання державою економічних процесів, на думку Кейнса, залежить від вишукування засобів для державних інвестицій, досягнення повної зайнятості населення, зниження і фіксування норми процента. Він писав: "Рікардо і його послідовники прогледіли той факт, що навіть протягом тривалого часу зайнятість не обов'язково веде до повної зайнятості, що рівень зайнятості може змінюватися і що політиці кожного окремого банку відповідає відмінний від інших рівень зайнятості. Таким чином, існує багато умов довгострокової рівноваги, які відповідають різним варіантам процентної політики органу, який регулює грошову систему" [11, с. 180]. Отже, суть ефекту мультиплікатора така. У результаті державного регулювання (прямого – через інвестиції або непрямого – через фінансову політику) збільшується споживчий попит, який мультиплікує, збільшує (примножує) попит на товари і послуги, що зрештою призводить до зростання національного доходу. У свою чергу, приріст національного доходу спричиняє зростання інвестицій, що поживляє підприємницьку діяльність і сприяє прискореному розвитку виробництва.

Зокрема, є ж приклади, коли після кризи 1929-1933 років економісти, щоб вивести економіку із стану застою, зосередили свою увагу на проблемі ефекту від державного попиту. У зв'язку з цим, й виникла модель мультиплікатора, який відіграв важливу роль щодо стимулювання інвестицій. Було зроблено висновок, що споживання слід стимулювати, хоча б за рахунок кредитних виплат та компенсацій розстрочки, адже це необхідно для мобілізації національної економіки. Уникнути кризи можна лише шляхом нарощування інвестицій та стимулювання споживання [10]. Якщо немає споживання – необхідне втручання держави. А підтримку об'єму інвестицій, на думку Кейнса, не можна залишати в руках приватних.

Підсумком свого дослідження Кейнс вважав створення теорії, яка вказує на життєву необхідність концепції централізованого контролю з питань, які тепер, в основному, належать приватній ініціативі, тому що саме у визначенні обсягів зайнятості, а не в розподілі праці тих, хто вже працює, існуюча система виявилась не придатною. Тому, за твердженням Кейнса, запровадження централізованого контролю, необхідного для забезпечення повної зайнятості, потребує значного розширення традиційних функцій уряду. Але при цьому залишаються широкі можливості для виявлення приватної ініціативи і відповідальності.

Таким чином, ринок не може виступати як саморегулятор економіки і не спроможний забезпечити повну зайнятість, стабільність виробництва і цін, кейнсіанці вважають, що держава має відігравати активну роль у здійсненні цих завдань. Втручання держави у регулювання економіки має полягати у проведенні такої фінансової і грошово-кредитної політики, яка б пом'якшила спади і різкі підйоми виробництва, що періодично виникають, і які отримали в літературі назву економічних циклів.

Чи є альтернатива? На противагу принципам кейнсіанської економічної теорії виступили представники неоліберальної концепції, які базуються на засадах саморегулювання ринкової економіки та звільненні від зайвої регламентації державою економічних відносин у суспільстві. Основними критиками кейнсіанської економічної теорії є представники неоліберального напрямку економіки.

Висновки. Аргументовані Дж. Кейнсом положення про те, що економічні процеси ринку можливо пізнати, дали поштовх новому етапу розвитку державного управління, як системи суспільних відносин, яка ґрунту-

ється на науковому знанні. І досліджувати й пізнавати ці процеси варто тому, що з боку держави існує більше можливостей здійснювати керівництво економічними процесами, ніж з боку фірми – учасника ринку. З точки зору конкурентоспроможності системи (економіки) – яким є це втручання? Втручання в економіку з боку держави є виправданим, а в умовах сьогодення України, не лише бажаним, а й необхідним. Держава має не просто втручатися в ринкове господарство, вона має брати на себе повністю функції його регулювання шляхом перерозподілу та стимулювання. Адже, Кейнсом висунуто принцип незведення суспільного блага до суми благ індивідів цього суспільства. Дії спрямовані на збільшення індивідуальних благ не завжди призведуть до бажаних результатів та сукупного росту суспільного блага.

Якщо, існує єдина уніфікована система знань, економічні знання мають об'єктивну основу, то вивчення та пізнання економічних процесів на макрорівні дозволить використати отримані знання та вирішувати існуючі проблеми не лише суто економічного характеру, а й соціальні, екологічні, управлінські. Використання цих знань буде необхідним при державному втручанні в регулювання процесів економічної системи за допомогою тих механізмів, які має у своєму розпорядженні держава (монополія на гроші, система податків, фінансові ресурси, інтелектуальні ресурси та інше). Сучасна система державного управління – це інститути державного управління, професійна спільнота державних службовців, професійна діяльність державної служби, процеси реалізації управлінських функцій, технології (методи, прийоми і засоби управлінського впливу), відносини і зв'язки, які виникають між суб'єктами управління, провідне місце серед яких займають управлінські. Розуміння ефективності та результативності державного управління у контексті факторів конкурентоспроможності країни базується на визначенні структури і цілей процесу управління та базовій моделі управління та може розглядатися самостійним фактором такої конкурентоспроможності.

Перспективою подальшого дослідження вважаємо порівняння основних положень та висновків теорії Дж. Кейнса та теорії контрактів у контексті конкурентоспроможності країни та у контексті дослідження державної політики у сфері вищої освіти. Теорія контрактів не обов'язково забезпечує вичерпні відповіді на ці питання, оскільки в кожному окремому випадку кращий контракт все одно буде залежати від конкретної ситуації і обставин. Проте, сила такої теорії, як переконані Нобелівські лауреати, полягає в тому, що вона дозволяє тверезо оцінити можливі проблеми.

Список використаних джерел:

1. Jenkins W.I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. London, 1978.
2. Lasswell H.D., Kaplan A.K. Power and Society. New Haven: Yale University Press, 1950. – Режим доступу: http://www.policysciences.org/classics/power_society.pdf. – Дата звернення: 03.03.2017.
3. Rose R. Governing Without Consensus. In Irish Perspective. L: Faber, 1971. P. 28–29.
4. The Global Competitiveness Index. Report 2015–2016 [Електронний ресурс] // The World Economic Forum. – Режим доступу: <https://www.weforum.org/reports>. – Дата звернення: 03.02.2017.
5. The IMD World Competitiveness Yearbook 2016. – Режим доступу: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>. – Дата звернення: 03.02.2017.
6. Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования: Пер. с англ. / Под ред. М.Р. Калантаровой. – М.: Прогресс: Универс, 1994. – 304 с.
7. Белейченко, О. Г. Чинники впливу на конкурентоспроможність економіки / О. Г. Белейченко // Економіка та держава. – 2009. – № 8. – С. 33–35.
8. Ведута Е. Н. Стратегия и экономическая политика государства. – М., 2004. – С. 9–10.
9. Веймер, Девід Л. Аналіз політики. Концепції і практика [Текст] / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; ред. пер. КіО. Кілієвич. – К.: Основи, 1998. – 655 с.

10. Жаліло Я.А. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / Я.А. Жаліло, Я.Б. Базиліук, Я.В. Белінська та ін.; за ред. Я.А. Жаліло. – К.: НІСД, 2005. – 388 с.
11. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – М., 1999 – 352 с.
12. Конкурентоспроможність економіки України: стан і перспективи підвищення / За ред. д-ра екон. наук І. В. Крючкової. – К: Основа, 2007. – 488 с.
13. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
14. Полунеев, Ю. В. Конкурентоспроможність країни як національна ідея або останній шанс для України [Електронний ресурс] / Ю. В. Полунеев // Економічний аналіз. 2011 рік. Випуск 8. Частина 1. – с. 152.
15. Смаглюк А. А. Інституційна складова у формуванні конкурентоспроможності економіки України / А. А. Смаглюк. // Ефективна економіка. – 2013. – № 4. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_4_53 – Дата звернення: 03.02.2017.
16. Шнипко, О. Політика підвищення конкурентоспроможності: досвід розвинених країн та Україна / О. Шнипко // Економіст. – 2006. – № 8. – С. 44-48.

References:

1. Jenkins, W.I. (1978). Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. London, UK.
2. Lasswell, H.D., Kaplan, A.K. (1950). Power and Society. Yale University Press, New Haven, USA.
3. Rose, R. (1971). Governing Without Consensus. In Irish Perspective. L: Faber, USA, pp. 28–29.
4. The Global Competitiveness Index. Report, 2015-2016, [Online], availableat: <https://www.weforum.org/reports>. (Accessed: February 3, 2017).
5. The IMD World Competitiveness Yearbook, 2016, [Online], availableat: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>. (Accessed: February 3, 2017).

6. Bazylevych, V.D. (2010). "Classical economic university education as a factor of competitiveness", Visnyk Kyivskoho natsional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Filosofiya-politohiya, vol. 94–96, pp. 11–14.
7. Benveniste G. Ovladenie politikoy planirovaniya [Mastering the Politics of Planning], Transl. Ed. by Kalantarova, M., Prohress: Unyvers, Moscow, Russia.
8. Byelyeychenko, O. G. (2009). "Factors in the competitiveness of the economy", Ekonomika ta derzhava, vol. 8, pp. 33–35.
9. Veymer, D. L. (1998). Analiz polityky. Kontseptsii i praktyka [Policy Analysis, 2nd edition by David L. Weimer and Aidan R. Vining.]. Translated by Dzyub, I., Oliynyk, A., Osnovy, Kyiv, UA.
10. Zhalilo, Ya. A. (2005). Konkurentosposobnost' ekonomiky Ukrainy v umovakh hlobalizatsiyi [The competitiveness of Ukraine's economy in the context to globalization], NISR, Kyiv, UA.
11. Klein, L. (1998). "Globalization: challenge to national economies", Problemy teorii y praktiki upravleniya, vol. 6, pp. 44–49.
12. Kryuchkova, I. (ed.) (2001). Konkurentosposobnost' ekonomiky Ukrainy: stan i perspektivy pidvyshchennya [Competitiveness of Economy of Ukraine: state and prospects for improvement], Osnova, Kyiv, UA.
13. Pal, L. (1999). Analiz derzhavnoyi polityky [Public policy analysis]. Translated by Dzyub, I. Osnovy, Kyiv, UA.
14. Poluneev, Y.V. (2011). "Country's competitiveness as a national idea or the last chance for Ukraine", Ekonomichnyy analiz, vol. 8, t. 1, pp. 150-152.
15. Smaglyuk, A.A. (2013). "Institutional component in shaping the competitiveness of Ukraine's economy", Efektyvna ekonomika, [Online], vol. 4., availableat: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_4_53 (Accessed: February 3, 2017).
16. Shnytko, O. (2006). "The policy of increasing competitiveness: the experience of developed countries and Ukraine", Ekonomist, vol. 8, pp. 44-48.

Надійшла до редколегії 05.10.17

О. А. Зубчик, канд. философ. наук, доц.
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СТРАНЫ:

ДЖ. КЕЙНС О ПОЗНАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА

В статье исследованы некоторые положения о теории познания Кейнса относительно экономических явлений и экономической политике государства в этой связи. Рассматривая государственное управление, как фактор конкурентоспособности государства, автор акцентирует внимание на определении структуры, целей процесса управления и базовой модели государственного управления.

Ключевые слова: конкурентоспособность, государственное управление, государственная политика, анализ, качество институтов, эффективность правительства.

O. Zubchik, PhD
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR OF THE COUNTRY'S COMPETITIVENESS:

J. KEYNES ABOUT COGNITION OF ECONOMIC PROCESSES AND ECONOMIC POLICY OF THE STATE

The article explores some of the provisions of Keynes's theory of cognition. It is about the economic processes and economic policy of the state. The author considers public administration as a factor of state competitiveness. It focuses on the definition of the structure, the objectives of the governance process and the basic model of public administration.

Keywords: competitiveness, public administration, state policy, analysis, quality of institutions, government effectiveness.

УДК: 351.77:614.2]:351.86

А. І. Кланца, канд. мед. наук
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, Київ

ОСНОВНІ МОДЕЛІ ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я ЯК УМОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Метою даної статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз основних моделей збереження громадського здоров'я як умови національної безпеки держави. В теоретичній частині дослідження здійснено аналіз основних моделей збереження громадського здоров'я як умови національної безпеки держави, охарактеризовано методологію розроблення основних демографічних моделей та запропонувати авторську концепцію класифікації моделей, які забезпечують продовження тривалості та збереження якості життя.

Дослідженням встановлено результативність моделей, які забезпечують відповідні параметри соціального захисту населення та підвищують показники відтворення та подовження тривалості життя. Як результат дослідження обґрунтовано, що нерівність у доступі до якості медичних послуг диверсифікує середні показники демографічної статистики у сучасному світі.

Ключові слова: охорона здоров'я, громадське здоров'я, національна безпека, національні системи охорони здоров'я, моніторинг здоров'я нації, індекс громадського здоров'я, індикатор якості медичної допомоги, динаміка населення, медичні технології, демографічна політика.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Відтворення населення відбувається у конкретних соціально-економічних й історичних умовах, яке проживає на певній території, однак для того аби

демографічні процеси містили динамічну активність в межах кожної території має функціонувати ефективна система збереження та захисту громадського здоров'я. Наявність такої системи як стратегічно-ресурсної скла-

дової життєдіяльності суспільства становить основу забезпечення національної безпеки держави.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Динаміка населення, мобільність та зміна його чисельності визначається ефективною політикою забезпечення природного руху населення, що обумовлює об'єктивну зміну поколінь від народження до смерті, яка базується на високих показниках громадського здоров'я, та що вказує на необхідність запровадження планового підходу до розвитку служб охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. В межах здійснення аналізу демографічних моделей збереження громадського здоров'я як умови національної безпеки держави, особливо важливо враховувати концепцію Д.Джемсона, який виходить із того, що розвиток людського організму відбувається безперервно, протягом всього життя, і в процесі індивідуального розвитку будь-якого біологічного організму він виділяє ряд періодів, так звані етапи вікової біографії, кожен із яких має свої характерні риси. На його думку "тривалість кожного із цих періодів, визначається біологічними особливостями організмів даного виду, а також багато в чому залежить від дії економічних та соціальних факторів, які включають економічний стан середовища в якому перебуває населення, рівень його інтелектуально-го розвитку та спосіб життя [1, с. 123].

У такий спосіб це свідчить про те, що демографічна модель збереження громадського здоров'я включаючи відповідні соціальні фактор також залежить від рівня розвитку наукових знань, які визначають сферу та рівень функціонування системи охорони здоров'я. З огляду на це, розвиток науки про громадське здоров'я має базуватись на дослідженні основних етапів життєдіяльності людини, включаючи класифікацію анатомічно-фізіологічних, психологічних та соціальних особливостей її життєдіяльності, її індивідуально-типологічні потреби та способи їх реалізації. Аби життєдіяльність людини проходила з позитивним мультиплексним ефектом має бути утверджена стандартна методологія збереження громадського здоров'я особливо, що стосується суттєвих морфологічних змін, які мають проходити під інституційним наглядом медичного персоналу. Лише система охорони здоров'я, яка здатна гарантувати особливу патерналістську підтримку населенню здатна гарантувати й дієву демографічну модель збереження громадського здоров'я, яка є умовою забезпечення національної безпеки держави загалом.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз основних моделей збереження громадського здоров'я як умови національної безпеки держави. Досягнення даної мети обумовлює вирішення певних завдань, а саме: охарактеризувати методологію розроблення основних демографічних моделей та запропонувати авторську концепцію класифікації моделей, які забезпечують продовження тривалості та збереження якості життя, ідентифікувати результативність моделей, які забезпечують відповідні параметри соціального захисту населення та підвищують показники відтворення та подовження тривалості життя, обґрунтувати, що нерівність у доступі до якості медичних послуг диверсифікує середні показники демографічної статистики у сучасному світі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На підставі аналізу відповідних показників

збереження громадського здоров'я та збільшення тривалості життя доцільно класифікувати наступні моделі.

1. *Перехідна модель у стан здоров'я.* Дана демографічна модель слугує своєрідною шкалою для вимірювання різних проявів нездоров'я громадян з точки зору їх тривалості в межах продовження життя та прогнозування показників захворюваності, інвалідності та смертності. Стратегія життєдіяльності кожної людини в умовах захворювання має три альтернативи: перехід у здоров'я; перехід у інвалідність та перехід у смерть. Виходячи із цього інституційна структура сфери охорони здоров'я має акумулювати свій ресурсний потенціал та утвердження єдиного параметру даної демографічної моделі – перехід у стан якісного життя та тривале відтермінування стану смерті.

На підставі цього Р.Грелом та Дж.Грайшвом розроблено три сценарії майбутнього здоров'я населення у XXI столітті: 1) *експансія* – якщо тривалість життя буде збільшуватись більш швидкими темпами, ніж тривалість здорового життя, ймовірною стане "експансія" захворюваності та погіршення здоров'я тих хто живе; 2) *ужаття* – якщо тривалість життя буде збільшуватись повільніше, ніж тривалість здорового життя, можна говорити про "ужаття" захворюваності; 3) *динамічної рівноваги* – передбачає рівномірність у збільшенні тривалості життя та відтермінування всіх хворобливих станів у більш літній період життя людини [2]. Чітку експлікацію двох останніх сценаріїв можна віднайти у американській та французькій демографічних моделях, так зокрема, у США спостерігається сценарій ужаття захворювань, що є результатом ефективності різних програм первинної профілактики, а у Франції спостерігається збільшення тривалості життя у паралелі із якістю тривалості життя.

2. *Стратегічна модель "оздоровлення навколишнього середовища".* Дана модель характеризує "оздоровлення навколишнього середовища", шляхом покращення умов життєдіяльності людей та прийняття стратегічних рішень щодо розроблення новітніх наукових напрямків у сфері забезпечення громадського здоров'я. Важливу роль в межах реалізації даної моделі збереження громадського здоров'я відіграють скоординовані зусилля міжнародного співробітництва "щодо підвищення рівня економічного розвитку країн Африки та деяких країн Південно-Східної Азії, населення яких зростає найбільш швидкими темпами і які є традиційними епідеміологічними вогнищами небезпечних інфекційних захворювань" [3]. Запровадження даної моделі спрямоване на покращення умов доступу населення в даних державах до якісних медичних послуг, забезпечення розвитку сучасних медичних технологій, створення новітньої інфраструктури у сфері охорони здоров'я населення, що тим самим має слугувати зміні структури смертності населення в загальнопланетарному масштабі.

3. *Експіцитна модель ймовірної тривалості життя*, базується на підвищенні показників інституційного та організаційного забезпечення якості життя. В даному контексті "якість життя" розглядається як ступінь задоволення життєвих потреб необхідних для досягнення добробуту та самореалізації можливостей людини. Експіцитна модель ймовірної тривалості життя базується на трьох індикаторах, серед яких: скоректовані на якість роки життя (quality-adjusted life years. QALY; ймовірна тривалість життя без інвалідності (life expectancy free of disability, LEFD); скоректовані на інвалідність роки життя (disease-adjusted life years, DALY) [4].

Експіцитна модель тривалості життя, яка базується на урахуванні стандартного інструменту QALY, застосовується в економічно розвинених країнах з метою виявлення ефективності функціонування відповідної

демографічної моделі, яка функціонує в межах певної національної системи охорони здоров'я населення. Йдеться про оцінку ресурсного забезпечення відповідних інституцій охорони здоров'я населення, що стосується зокрема ідентичності (інноваційності) відповідних медичних технологій, розвитку практики імплантації та трансплантації. Експліцитна модель тривалості життя, побудована за індикатором LEFD, вперше задекларувала свою результативність у 50 – ті роки XX ст. завдяки чому "тривалість життя без інвалідності для чоловіків склала 60 років, а для жінок 64 роки, загалом тривалість життя в умовах інвалідності становить від 11 до 21 % у чоловіків, і від 14 до 24 % у жінок" [4].

Експліцитна модель тривалості життя, яка враховує індикатор DALY, включає чотири основні параметри, які визначають ймовірну можливість його продовження за певних умов. До таких параметрів належить: 1) врахування втрати життя в результаті передчасної смерті, які визначають відмінність між фактичним віком на момент смерті та ймовірною тривалістю життя в цьому віці для населення з низьким рівнем смертності; 2) врахування цінності життя, яку людина проживає у різні вікові періоди, що відображає зміну соціальної ролі людей з віком; 3) втрата здорових років життя в результаті настання інвалідності співрозмірна з періодом передчасної смерті, шляхом класифікації відповідних видів інвалідності; 4) дисконтування майбутніх вигід для здоров'я [5]. Виходячи із цього варто відзначити, що індикатор DALY базується на даних про загальні захворювання, захворювання, які приводять до інвалідності, середній вік настання інвалідності, її тривалість та вплив на якість життєдіяльності різних статевих вікових груп. Аби експліцитна модель тривалості життя слугувала оптимізації демографічної політики у розвинених держави витрати на охорону здоров'я становлять не менше ніж 90,2%.

4. *Стратифікаційна модель тривалості життя.* Дана модель характеризує певну відмінність у тривалості життя між різними соціальними групами, залежно від їх рівня освіти та соціально-економічного становища. На думку Х.Буша-Кеплена "чим вище рівень освіти, тим вище ймовірна тривалість життя без інвалідності, чим гірше соціальний статус населення, тим вищою є ймовірність життя в умовах інвалідності, а відтак і скорочення тривалості життя" [6]. Так, до прикладу, за статистичними даними 2017 року у Канаді тривалість життя "найбільш заможної частини населення по рівню з найбільш бідною на 6,3 роки, а ймовірна тривалість життя без інвалідності становить 14, 3 роки" [6]. Саме тому у розвинених державах об'єктивна смертність складає 11,6%, за умови високих витрат на систему громадського здоров'я, а у державах з низьким та середнім рівнем доходів 81%.

Стратифікаційна модель збереження громадського здоров'я, передбачає врахування показників соціальної нерівності у сучасному суспільстві, що безпосередньо позначається на рівні популяційного здоров'я населення. На думку Ф.Кебелса вплив популяції на здоров'я населення здійснюється у таких формах як:

1) *швидке входження суспільства у стан соціальної нерівності* (це характерне для більшості пострадянських держав першої половини 90-х років, де масштаби такої нерівності зросли за 5 років до 2,5 разів) супроводжується фрустрацією та масовими стресами, що приводить до зниження імунних сил та появи нової патологічної соматичної;

2) *соціальна нерівність, яка створює соціальну напругу у суспільстві*, проявами якої є агресія, відчай, безнадійність, що провокує відповідні форми соціального нездоров'я. Це супроводжується алкоголізмом, безробіттям, перманентною зміною роботи та місць

проживання, що підсилює стресовість у працездатному віці населення;

3) *розшарування у суспільстві*, яке приводить до маргіналізації окремих груп населення, появляючись через бідність та соціальне сирітство [7].

Врахування цих трьох форм технологічно важливе при розробленні оптимальних моделей збереження громадського здоров'я в межах певної національної системи публічного управління.

Сентенція стратифікаційної моделі досить чітко ілюструється через здатність розвинених держав та держав перехідного типу здійснювати профілактику відповідних захворювань, а також реалізовувати ефективну практику забезпечення тривалості здоров'я населення. Так до прикладу, у 2017 році у всіх державах світу глобальною проблемою щодо збереження громадського здоров'я став травматизм, який склав 16 % в структурі загальних втрат населення держав.

Профілактична модель збереження здоров'я та забезпечення тривалості життя. Побудована на методології профілактики захворювань, які впливають на якість громадського здоров'я та тривалість життя. За експертними оцінками ВООЗ "головними причинами зниження показників тривалості життя є серцево-судинні захворювання, злоскісні новоутворення та нещасні випадки, а причинами зниження тривалості життя без інвалідності є серцево-судинні захворювання, захворювання кістково-м'язової системи та хвороба легень" [7].

В загальнопланетарному масштабі в структурі захворювань, які зумовлюють смертність населення на планеті "43,9% становлять неінфекційні захворювання, репродуктивні втрати та патологія перинатального періоду; 40,9 % хронічні неінфекційні захворювання" [8]. Аналіз демографічної статистики сьогодні свідчить про тенденції зростання неінфекційних захворювань, і в прогнозованому майбутньому смертність від них у світі становитиме 73 %. При цьому показники смертності зростатимуть також і в державах, які декларують гностичну динаміку розвитку, окрема в "Індії до 2020 року смертність від неінфекційних захворювань збільшиться практично у двое" [8].

Аналіз профілактичної практики щодо збереження тривалості здоров'я населення у країнах Європейського Союзу, який супроводжується запровадженням ефективних засобів з попередження захворювань та підвищення якості медичних послуг свідчить про збільшення ймовірності тривалості життя, що тим самим приводить до стабілізації тривалості життя без інвалідності. Профілактична практика відіграє стратегічну роль у попередженні виникнення злоскісних новоутворень, які в середньому зумовлюють 5 % смертності в економічно розвинених державах та 15 % в державах перехідного типу, які неспроможні гарантувати високу результативність громадського здоров'я у даному напрямку.

• *Нейропсихологічна модель збереження громадського здоров'я та забезпечення тривалості життя.* Дана демографічна модель характеризує якість здоров'я населення, яка визначається тривалістю розумової діяльності людини та її здатністю утримання психологічного комфорту. У більшості розвинених держав нейропсихологічна профілактика є гарантом тривалого розумового здоров'я, а саме у "Франції, Німеччині, Італії, Нідерландах та Фінляндії ймовірна тривалість здоров'я у віці 65 років становить 17,7 роки, із них 16,9 без слабоумства" [9].

У контексті аналізу нейропсихологічної моделі збереження громадського здоров'я варто враховувати певний факт недооцінення небезпечності захворювань нервової системи та психологічних розладів, які утри-

мують хоча і низький коефіцієнт смертності. В середньому "в межах розвинених держав нейропсихологічні захворювання становлять 23 %, а перехідних державах, де населення характеризується низьким та середнім рівнем доходів всього 10%"[10]. За прогностичними оцінками до 2020 року рівень захворювань на нейропсихологічну патологію зростатиме як у розвинених державах, так і тих, що перебувають в перехідних умовах, причиною цього є зловживання алкоголем, вживання наркотиків, поглиблення депресивних станів зумовлених складною соціально-економічною й політичною ситуацією.

В контексті реалізації стратегічних демографічних моделей збереження громадського здоров'я більшістю сучасних успішних держав застосовується реформаційна синергія, яка спрямована на деконструкцію всієї системи охорони здоров'я, а не лише окремих її структурних елементів. Такий підхід, передусім характеризується високим рівнем результативності, оскільки стосується не лише сфери надання якісних медичних послуг, а переважною мірою спрямований на створення системної вертикалі інститутів попередження захворювань, що включає спільно скоординовані зусилля суспільства, органів державної влади та глобальних (транснаціональних) інституцій щодо збереження громадського здоров'я. У такий спосіб найоптимальнішою демографічною моделлю збереження громадського здоров'я є *громадсько-державна модель охорони здоров'я*.

З метою реалізації громадсько-державної моделі збереження здоров'я в окремих державах Європейського Союзу створено Центри розвитку громадсько-приватного партнерства до функцій яких входять:

- експертиза нормативно-правових актів у сфері інвестицій та розвитку інфраструктури охорони здоров'я;
- співпраця з національними та міжнародними інститутами розвитку у сфері державно-приватного партнерства, які забезпечують якість громадського здоров'я;
- фінансовий супровід інноваційних проектів у сфері забезпечення громадського здоров'я.

Впровадження *громадсько-державної моделі охорони здоров'я* в Україні зумовлює доцільність створення Координаційної ради при Міністерстві охорони здоров'я з державно-приватного партнерства. Її основним спрямуванням має виступати реалізації стратегічно важливих проектів у сфері збереження громадського здоров'я, серед яких: реалізація інфраструктурних та аутсорсингових проектів щодо забезпечення якості та тривалості життя. Особливу результативність для збереження громадського здоров'я становить реалізація аутсорсингових проектів у діяльності медичних закладів, які сприятимуть підвищенню якості медичних послуг, завдяки вузькій спеціалізації компанії-аутсорсера, реалізації пріоритетних напрямків у сфері охорони здоров'я. Певну функціональну доцільність також становить реалізація проектів у сфері громадсько-державного партнерства спрямованих на забезпечення лікарськими препаратами.

Ефективна держава базуючи свою політику на принципах доступності й ефективності та реалізуючи практику громадсько-державного партнерства має забезпечувати укладення довгострокових угод з іноземними компаніями на умовах трансферу технологій задля зниження показників імпортозалежності вітчизняної фармацевтичної індустрії. Створення такого інституційного середовища слугуватиме підвищенню демографічних показників збереження громадського здоров'я та подовженню тривалості життя. Адже активний діалог держави з громадянами, некомерційними організаціями та бізнесом є своєрідною страховою умовою від ймовірних "операційних ризиків" слугуючи підвищенню якості медичних послуг та впровадженню модерних новацій у

сфері збереження громадського здоров'я забезпечув системну модернізацію всієї системи охорони здоров'я. Виходячи із цього стратегічну доцільність в Україні становить запровадження відповідних інституційних проектів, серед яких: відкриття центру (клініки) репродуктивних технологій, Центру високих технологій сфері громадського здоров'я (забезпечення тривалості життя), будівництво багатопрофільних лікарень.

З огляду на це, сучасна демографічна модель збереження громадського здоров'я в Україні має базуватись на пріоритеті створення інституційно-ресурсної системи охорони здоров'я, здатної забезпечити високі показники збереження та забезпечення громадського здоров'я нації. Реалізація такої моделі на нашу думку має здійснюватись за наступними напрямками, включаючи:

- суттєве реформування системи управління громадським здоров'ям та розширення сфери індустрії охорони здоров'я щодо надання якісної та своєчасної медичної допомоги населенню;
- зміну державних пріоритетів у сфері охорони здоров'я нації, які досягаються через систему збереження громадського здоров'я, надання якісної медичної допомоги населенню;
- політичну волю вищого керівництва держави щодо реалізації довгострокової політики збереження громадського здоров'я нації як першочергової умови забезпечення національної безпеки держави;
- консолідацію суспільства щодо забезпечення пріоритетності вирішення проблем збереження громадського здоров'я та перетворення її на основний зміст національної ідеї, відповідно до якої має реалізуватись державна політика країни;
- запровадження новітніх стандартизованих медичних технологій, які б забезпечили формування та реалізацію сучасної та ефективної системи охорони здоров'я та надання медичних послуг населенню базуючись на індикативному врахуванні комплексу соціально-економічних факторів;

- імплементацію сучасних етичних та технологічних норм забезпечення якості громадського здоров'я, які мають стати інституційною умовою мобільного розвитку сучасної системи охорони здоров'я, формуючи у громадян "менталітет здорового способу життя".

У такий спосіб дані напрямки реалізації демографічної моделі збереження громадського здоров'я мають слугувати збалансуванню позицій держави та суспільства щодо забезпечення належної якості життєдіяльності громадян. Виходячи із того, що в межах громадського здоров'я відповідальність покладається на громадян, а у сфері охорони здоров'я на державу, на основі збалансування їх позицій вдасться виробити паритетну політику перетворення здоров'я людини на найвищу методологічну цінність системи публічного управління.

Демографічний ресурс держави як внутрішньополітична та зовнішньополітична умова національної безпеки держави, яка визначається соціальними, економічними, політичними та культурними можливостями населення слугує інструментальним засобом протистояння соціальних викликів та інституційних ризиків з якими стикається людина в сучасному світі. Аби протистояти ним, мають бути змінені параметри ціннісної складової державної політики з акцентуванням пріоритетності ролі людини та створення нового оптиму умов гностичності її життєдіяльності. Зважаючи на прагматичну практику буття людини у ХХІ столітті, найбільшу небезпеку становить ідея "економічної ефективності людини", яка нівелює її індивідуальну гностичність на якій базується індивідуальна сфера життєдіяльності населення. Держава, яка у такий спосіб спроможна через свої ін-

ституту здійснити переоцінку ієрархії пріоритетів своєї політики у площину виключної реалізації інтересів людини водночас гарантує здатність і до запровадження оптимальної демографічної моделі збереження громадського здоров'я. Користуючись формулою ВООЗ, держава дотримуючись такої інституційної практики набуває ресурсної можливості: 1) забезпечувати розвиток та підтримання певного рівня освіти, професійної підготовки та інтелектуального потенціалу; 2) формування професійної армії; 3) зниження показників криміногенної суспільства. Базуючи на таких константах свою інституційну політику сучасна держава повинна володіти гнучкою методикою врахування факторів, які визначають сферу та показники громадського здоров'я.

У контексті даного дослідження варто відзначити, що важливим фактором популяційного здоров'я, який визначає оптимальну демографічну модель збереження громадського здоров'я є соціально-економічний та політичний потенціал держави, який визначається величиною валового внутрішнього продукту (ВВП). Саме він і визначає показники розвитку інфраструктури охорони здоров'я, надання якісних медичних послуг та здійснення профілактики громадського здоров'я. Виходячи із цього та керуючись міжнародними статистичними даними експерти ВООЗ класифікували три групи держав та відповідно "три ступені" популяційного здоров'я населення в сучасному світі:

- *перша група держав* – це держави, які мають рівень ВВП на душу населення в інтервалі від 35 тис. – 10 тис. дол. показник очікуваної тривалості їх життя становить 70-80 років (це 55 найбільш багатих держав світу);

- *друга група держав*, складається із держав, рівень ВВП яких перебуває в інтервалі 10 тис. 1 тис. доларів, очікувана тривалість життя населення в таких державах становить 60-70 років (це 85 держав світу із середнім рівнем розвитку людського потенціалу та збереження громадського здоров'я, до яких і належить Україна);

- *третья група держав* складається із бідних держав з рівнем ВВП на душу на населення нижче 1000 дол., а відтак тривалість життя в них менше ніж 60 років [11].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, здійснений нами аналіз демографічних моделей збереження громадського здоров'я дозволив охарактеризувати методологію їх розроблення та запропонувати авторську концепцію класифікації моделей, які забезпечують продовження тривалості та збереження якості життя. На підставі цього доведено, що результативність таких моделей залежить від глобальних та національних показників якості охорони здоров'я, які забезпечують відповідні параметри соціального захисту населення, а відтак і підвищують показники його відтворення та продовження тривалості життя.

Обґрунтовано, що нерівність у доступі до якості медичних послуг диверсифікує середні показники демографічної статистики, в результаті чого сучасні держави вимушені вдаватись до своєрідної деконструкції пріоритетів реалізації публічної політики у напрямку забезпечення найвищої цінності – життя людини. Це у такий спосіб слугуватиме зниженню показників смертності, подовженню тривалості якісного життя, як стратегічної умови забезпечення національної безпеки держави.

Список використаних джерел:

1. Jamison D. T. Disease control priorities in developing countries / Jamison D. T. et al. – 2nd ed. – New York : Oxford University Press, 2016. – 378 p.

2. Grol R. From best evidence to best practice: effective implementation of change in patients' care [Електронний ресурс] / Grol R., Grimshaw J. // Lancet, 2003, 362:1225-1230. Doi. – Режим доступу : [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(03\)14546-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(03)14546-1) PMID:14568747

3. Musa A. Sodium stibogluconate (SSG) & paromomycin combination compared to SSG for visceral leishmaniasis in East Africa: a randomised controlled trial [Електронний ресурс] / Musa A. et al. – PLoS neglected tropical diseases, 2016, 6:e1674. Doi. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pntd.0001674> PMID:22724029

4. Health research classification systems: current approaches and future recommendations. – Strasbourg : European Science Foundation, 2015. – 689 p.

5. Lagarde M. The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries / Lagarde M., Haines A., Palmer N. // Cochrane database of systematic reviews [Online]. – 2009. – 4:CD008137. PMID:19821444

6. Bosch-Capblanch X. Guidance for evidence-informed policies about health systems: rationale for and challenges of guidance development [Електронний ресурс] / Bosch-Capblanch X. et al. – PLoS Medicine, 2012. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001185> PMID:22412356

7. Cobelens F. Research on implementation of interventions in tuberculosis control in low- and middle-income countries: a systematic review [Електронний ресурс] / Cobelens F. et al. – PLoS Medicine, 2016. – 9:e1001358. doi. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001358> PMID:23271959

8. Murray C. J., Lopez A. D. // Lancet. – 2017. – Vol. 349. – № 5. – P. 1498-1504.

9. Panel on Return on Investment in Health Research. Making an impact: a preferred framework and indicators to measure returns on investment in health research. – Ottawa : Canadian Academy of Health Sciences, 2016. – 489 p.

10. Barrows D. Public-private partnership in Canadian health care: a case study of the Brampton Civic Hospital / Barrows D., McDonald H. I., Susapol A. B., Dalton-Jez O., Harvey-Rioux S. // OECD Journal on Budgeting. – 2012. – № 12/1. – P. 1-4.

11. Commission on Health Research for Development. Health research – essential link to equity in development. – Oxford : Oxford University Press, 2016. – 417 p.

References:

1. Jamison, D.T. et al. (2016), Disease control priorities in developing countries, 2nd ed., Oxford University Press, New York, USA.

2. Grol, R. and Grimshaw, J. (2003), "From best evidence to best practice: effective implementation of change in patients' care", Lancet, 362:1225-1230. Doi, available at: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(03\)14546-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(03)14546-1) PMID:14568747 (Accessed 18 July 2017).

3. Musa A. et al. (2016), "Sodium stibogluconate (SSG) & paromomycin combination compared to SSG for visceral leishmaniasis in East Africa: a randomised controlled trial", PLoS neglected tropical diseases, 6:e1674. Doi, available at: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pntd.0001674> PMID:22724029 (Accessed 23 July 2017).

4. (2015), Health research classification systems: current approaches and future recommendations, European Science Foundation, Strasbourg, France.

5. Lagarde, M., Haines, A. and Palmer, N. (2009), "The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries", Cochrane database of systematic reviews [Online], 4:CD008137. MID:19821444

6. Bosch-Capblanch, X. et al. (2012), "Guidance for evidence-informed policies about health systems: rationale for and challenges of guidance development", PLoS Medicine, available at : <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001185> PMID:22412356 (Accessed 23 July 2017).

7. Cobelens, F. et al. (2016), "Research on implementation of interventions in tuberculosis control in low- and middle-income countries: a systematic review", PLoS Medicine, 9:e1001358. doi, available at: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001358> PMID:23271959 (Accessed 25 July 2017).

8. Murray, C.J. and Lopez, A.D. (2017), Lancet, vol. 349, no. 5, pp. 1498-1504.

9. (2016), Panel on Return on Investment in Health Research. Making an impact: a preferred framework and indicators to measure returns on investment in health research, Canadian Academy of Health Sciences, Ottawa, Canada.

10. Barrows, D., McDonald, H.I., Susapol, A.B., Dalton-Jez, O. and Harvey-Rioux, S. (2012), "Public-private partnership in Canadian health care: a case study of the Brampton Civic Hospital", OECD Journal on Budgeting, vol. 12/1, pp. 1-4.

11. (2016), Commission on Health Research for Development. Health research – essential link to equity in development, Oxford University Press, Oxford, USA.

Надійшла до редколегії 18.09.17

А. И. Кланца, канд. мед. Наук

Институт подготовки кадров Государственной службы занятости Украины, Киев, Украина

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ СОХРАНЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ КАК УСЛОВИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Целью данной статьи является осуществить теоретико-методологический анализ основных моделей сохранения общественного здоровья как условия национальной безопасности государства. В теоретическом аспекте исследования осуществлен анализ основных моделей сохранения общественного здоровья как условия национальной безопасности государства, охарактеризована методология разработки основных демографических моделей. Предложена авторская концепция классификации моделей, которые обеспечивают продолжение длительности и сохранение качества жизни. Исследованием установлена результативность моделей, которые обеспечивают соответствующие параметры социальной защиты населения и повышают показатели воссоздания и удлинения продолжительности жизни. Как результат исследования обоснованно, что неравенство в доступе к качеству медицинских услуг диверсифицирует средние показатели демографической статистики в современном мире.

Ключевые слова: здравоохранение, общественное здоровье, национальная безопасность, национальные системы здравоохранения, мониторинг здоровья нации, индекс общественного здоровья, индикатор качества медицинской помощи, динамика населения, медицинские технологии, демографическая политика.

A. Klantsa, Ph.D

Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine

THE MAIN MODELS OF PUBLIC HEALTH AS A CONDITION OF NATIONAL SECURITY OF THE STATE

Within the framework of this article the theoretical and methodological analysis of the basic models of public health preservation as a national security condition is carried out. The methodology of developing the basic demographic models is described. The author's conception of classification of models that provide continuation of the duration and preservation of the quality of life is characterized. The effectiveness of the models that provide appropriate parameters of social protection of the population and increase the indexes of reproduction and lengthening of life expectancy is revealed. It has been ruled out that inequalities in access to quality of medical services diversify the average figures of demographic statistics in the modern world.

Keywords: health, public health, public health, public health, national security, national interests, national health systems, health monitoring, nation health monitoring, social security in public health, Public health index, quality indicator of health care, population dynamics, population statistics, demographic models, demographic statistics, dynamic equilibrium, medical technologies, demographic policy.

УДК: 35:342.841](477)

В. О. Круть, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Висвітлено передумови формування антикорупційної політики України та проаналізовано основні нововведення антикорупційної правової бази. Визначено здобутки і проблеми ключових суб'єктів державної влади під час формування та реалізації антикорупційної політики. Особливу увагу звернено на діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції, проаналізовано його повноваження та завдання. Надано пропозиції щодо ефективного використання передбачених законодавством державно-управлінських механізмів забезпечення діяльності антикорупційного превентивного органу. Запропоновано подальші кроки щодо ефективного імплементації антикорупційної політики.

Ключові слова: державна антикорупційна політика, антикорупційні закони, антикорупційна стратегія, суб'єкти антикорупційної політики, антикорупційні органи.

Сучасні держави в процесі свого розвитку набувають власних ознак, властивостей та функцій, які відрізняють їх від інших. В залежності від умов й рівня суспільного розвитку розрізняють аспекти ефективності держави. Оскільки держави різняться, відповідно й різними є їх пріоритети і завдання. Існують держави із стабільною внутрішньою політикою, високим рівнем економічного і соціального розвитку, сильною обороноздатністю. Одні держави прагнуть зберегти технологічне лідерство і високий рівень соціального захисту, інші – високі темпи економічного і демографічного зростання, а є країни із некомпетентними урядами, в яких панує високий рівень бідності, злочинності та терористичних загроз, що насамперед спричиняється укоріненою та системною корумпованістю органів державної влади.

Мета дослідження. У той час, коли багато наукових праць присвячують державотворенню, побудові демократичних інституцій у суспільстві, взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, не менш важливою складовою у державному управлінні є формування та здійснення дієвої антикорупційної політики. Відповідно у цій статті автор ставить за мету провести аналіз суб'єктів формування антикорупційної політики України як запоруки посилення урядових інституцій та визначення основних здобутків та проблем під час її реалізації.

Дослідженнями питань корупції та її впливом на державну владу займалися вітчизняні та зарубіжні вчені: М. Буроменський, А. Ванучі, В. Гаращук, В. Журавський, М. Мельник, М. Михальченко, О. Михальченко, В. Мілер, Є. Невмержицький, Д. Порто, А. Сафонов, Ф. Фукуяма В. Циганков та інші.

Виклад основного змісту. Здійснення ефективної антикорупційної політики є одним із визначальних чинників побудови сильної держави, основу якої складає підтримка правопорядку, безпека, сталий розвиток, гарантування права власності та створення можливостей для сучасних економічних відносин. Ознаками сильної держави є утримання обороноздатної армії, функціонування авторитетних громадських інституцій, які користуються загальною повагою у суспільстві, забезпечення централізованої бюрократії, що здійснює верховенство повноважень на всій території. У той же час наслідками руйнування будь-якої держави, якщо не брати до уваги зовнішні фактори, є високий рівень корупції. Сьогодні таке явище як корупція і боротьба з нею стосується будь-якої держави у світі, оскільки корупція не є явищем регіональним, вона є суто національним феноменом й існує повсюди. Не існує країн, в яких не має корупції, скоріше є країни з низьким і високим рівнем корупції.

В сучасних умовах держава виконує виключний та особливий обсяг діяльності з управління та розпорядження ресурсами суспільства, таким чином регулюючи

його життєздатність. Держава це основне знаряддя влади, адже саме в державних органах зосереджується увесь комплекс політичних, економічних, соціальних, культурних, інформаційних та духовних потреб та інтересів соціальних груп. А тому, головним завданням державних органів є узгодження та подолання суперечностей, які виникають між різними соціальними групами.

Загальновідомим є той факт, що корумпована держава, апіорі, не може бути ефективною та сильною. Сильна держава – це не сотні танків, багаті природні ресурси і влада в руках правителя. Це, насамперед, здатність впроваджувати раціональні правила поведінки і забезпечувати їх дотримання усіма членами спільноти.

Після Революції гідності, під час якої українським суспільством чинився опір, спричинений системною корупцією, що глибоко укорінилась в державних органах влади та місцевого самоврядування, очевидним став той факт, що Україна набула рис слабкої та нестабільної держави, а її державний апарат опинився в уразливому стані. Як зазначає Сейра Чейз у роботі "Розкрадачі держави: Чому корупція загрожує глобальній безпеці", вплив корупції на державу та суспільство відомий історії дуже давно. Вона наводить цитати таких мислителів, як Джона Локка, Макіавеллі та великого середньовічного перського діяча Нізама аль-Мулька – усі вони називали корупцію загрозою існування держави.

На прикладі подій в Україні 2013 – 2014 років, коли корупція почала загрожувати національній безпеці та руйнувати конституційний лад, українська влада була змушена розпочати системне переформатування державної антикорупційної політики із застосуванням дієвих механізмів її імплементації. З 2014 року успішна боротьба проти корупції стає чи не найголовнішою вимогою українського суспільства.

Для досягнення мети мінімізувати корупцію в державі та забезпечити ефективне функціонування механізмів з протидії та запобігання корупції, на нашу думку, необхідно, щоб було створено чіткого і зрозумілого законодавства із запровадженням незалежних антикорупційних органів та політична воля владидля реалізації антикорупційних реформ на практиці.

Для виконання першої умови необхідно мати інтелект і відповідні знання, а для другої – прагнення та готовність керівництва держави опікуватись питаннями антикорупції як пріоритетому своєму порядку денному.

Аналізуючи новостворену систему антикорупційних законів в Україні [1] слід зазначити, що при їх розробці було враховано попередній негативний досвід, коли антикорупційне законодавство приймалося ситуативно, різними органами та у різний час, не передбачало механізмів моніторингу та оцінки, інколи протирічило або не відповідало іншим законам, здійснювалось без належної підтримки громадськості, науковців і фахівців у цій галузі. Власне головною проблемою, на яку завжди звертали увагу науковці, була безсистемність реформування. Так, автори монографії "Корупція в Україні не політика" В. Журавський, М. Михальченко та О. Михальченко вказують, що системний підхід до проблеми механізмів подолання корупції в Україні передбачає виділення певного системоутворюючого параметру, що обумовлює структуру цієї системи. Таким параметром, на думку науковців, виступає держава, яка не тільки вносить левову частку в розробку і реалізацію цих механізмів, але й координує діяльність недержавних органів з виконання антикорупційних законів і програм в межах, які визначає Конституція України (статті 11 та 19) [2].

Тому автори вважають, що державні механізми подолання корупції є провідним елементом цієї системи. Громадські ініціативи з розробки законодавчої бази бо-

ротьби з корупцією, вільна преса, достатня кількість науковців, система підготовки кадрів (недержавна), політичні партії і громадські організації, які здійснюють соціальний контроль за ходом боротьби з корупцією, міжнародні організації та інше – це друга складова механізмів для створення умов подолання корупції.

Продовжуючи свою думку про державу, автори вказують, що держава виступає провідним елементом у системі подолання корупції. На прикладі подій в Україні (грудні 2013 – лютому 2014 рр.) варто зазначити, що без громадськості, вільної преси, наукової спільноти, міжнародних організацій змусити українську владу до системних перетворень у боротьбі з корупцією ближчому майбутньому навряд чи бвалося. Тобто, при все більш зростаючій корупції держава (у широкому її розумінні) втрачає властивості провідного елемента у системі боротьби та протидії корупції і така провідна роль може бути перейнята її допоміжними механізмами (громадянським суспільством). Власне у 2014 році українське суспільство змусило державну владу використати системний підхід у проведенні антикорупційних реформ на законодавчому рівні, з тим щоб їх реалізація якомога ефективніше здійснювалась у практичній площині.

Починаючи з 2014 року в Україні прийнято низку якісних нових законів [1], якими утворено систему органів, відповідальних за впровадження антикорупційної політики та прийнято Антикорупційну стратегію на 2014 – 2017 роки, на основі якої Урядом затверджено Державну програму щодо її реалізації.

Новоприйнятим 14 жовтня 2014 року Законом України "Про запобігання корупції", який є ключовим у системі державної антикорупційної політики, визначено, що засади антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) ухвалюються Верховною Радою України, яка щороку проводить парламентські слухання про стан справ з питань запобігання корупції та оприлюднює національну доповідь про реалізацію засад антикорупційної політики. Повноваження з розробки Антикорупційної стратегії законодавчий орган покладає на новостворений центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику – Національне агентство з питань запобігання корупції. В свою чергу розроблена Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка затверджується Урядом.

Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки та затверджена Урядом Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки це два пов'язаних нормативних акта, що охоплюють чотири напрями діяльності державної влади, а саме: формування та реалізацію державної антикорупційної політики, запобігання корупції, покарання за корупцію та формування негативного ставлення до корупції. В залежності від цих чотирьох напрямків визначаються ключові проблеми, формуються цілі та завдання, а також вказуються заходи за допомогою яких досягаються поставлені цілі.

І хоча обидва документи є структурно впорядкованими й відповідають міжнародним стандартам, опираючись на дані Альтернативного звіту оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики (другий рік поспіль не оприлюднено Національну доповідь про реалізацію засад антикорупційної політики), його автори М. Хавронюк, І. Коліушко та В. Тимошук зазначають, що жодної з проблем, про які йдеться у Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, остаточно не вирішено, а жодної з цілей – не досягнуто. Із 44 антикорупційних заходів, визначених Антикорупційною стратегією, наразі виконано повністю 9 (21%), частково

– 19 (43%), не виконано – 16 (36%). Загальний рівень реалізації Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки становить 60% (124 із 207 запланованих заходів) [3, с. 47].

Наразі дискусійним залишається питання про причини неналежної та невчасної реалізації завдань, передбачених Антикорупційною стратегією, хоча сама модернізація законодавства була проведена на якісному рівні, про що свідчать позитивні оцінки та відгуки національних недержавних, а також міжнародних інституцій у цій сфері. На нашу думку, основна причина криється саме у недостатньо належній роботі ключових суб'єктів політичної волі у антикорупційній сфері: Президента, Уряду, НАЗК, Міністерства юстиції.

Сьогодні систему органів, відповідальних за здійснення державної антикорупційної політики, складають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, які виступають суб'єктами прийняття політичних рішень. Наступну ланку в ієрархії складають: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – центральний орган формування та реалізації антикорупційної політики та Національне антикорупційне бюро (НАБУ), яке відповідальне за попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами. Також до системи антикорупційних органів входять Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань, Національна поліція, Служба безпеки, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України.

Зазначимо, що досліджуючи роль Верховної Ради України у побудові оновленої антикорупційної політики, можна охарактеризувати її скоріше з позитивної сторони, навіть з огляду на те, що діяльність Парламенту неодноразово ставала предметом обґрунтованої критики з боку громадянського суспільства. Так як головна мета – прийняття антикорупційного законодавства, яке б відповідало Конвенції ООН проти корупції та 20 керівним принципам боротьби з корупцією, закріпленим в Резолюції (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи, була досягнута, на нашу думку, прогнози щодо подальших активних дій Парламенту у цій сфері можуть бути скоріше оптимістичними.

Розглядаючи роль Президента України в сучасній антикорупційній політиці слід зазначити, що сьогодні вона не є визначальною, як це було до 2014 року, коли Президент своїми указами приймав відповідні програми, концепції та стратегії для боротьби з корупцією, однак є вагомим з точки зору його права законодавчої ініціативи, накладання вето, а також здійснення моніторингу через Національну раду з питань антикорупційної політики.

Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики, затверджене Указом Президента України від 14.10.2014 року № 808, передбачає, що Національна рада готує та подає Президенту пропозиції щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії, а також здійснює моніторинг та системний аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії. Основною організаційною формою роботи Національної ради є засідання, які проводяться за потребою, але не рідше одного разу на два місяці. Однак, на практиці, з моменту створення цього консультативно-дорадчого органу всього відбулось чотири засідання ради і жодних вагомих рішень прийнято не було. Крім цього, якщо врахувати, що Президент не користувався своїм правом законодавчої ініціативи що-

до ухвалення антикорупційних законів і лише один чи два рази використав право вето, то можна припустити, що з боку команди Глави Держави недостатньо уваги приділяється питанням, у т. ч. проблемним, у цій сфері.

Такий стан речей може виникати через те, що Верховна Рада України на законодавчому рівні визначила важелі впливу на формування антикорупційної політики за іншими органами. У той же час, у такій чутливій для українського суспільства сфері усі суб'єкти владних повноважень антикорупційної політики, і насамперед Президент та Національна рада, мають демонструвати реальну співпрацю і активні дії щодо впровадження антикорупційної стратегії.

Щодо Уряду, то відповідно до Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки його робота фокусувалась на розробленні і імплементації Державної програми щодо реалізації засад самої стратегії. За даними Альтернативного звіту оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики станом на 1 березня 2017 року Кабінет Міністрів (одноосібно чи в співпраці з іншими органами) мав взяти участь у реалізації 19 (зі 192) антикорупційних заходів. З них вчасно було реалізовано 4 (21%), невчасно – 12 (63%), не реалізовано – 3 (16%). При цьому, винним у невиконанні останніх трьох антикорупційних заходів є не Уряд, а ті суб'єкти, які мали вжити певних заходів, без яких Кабінет Міністрів не міг прийняти свого рішення чи вжити певних дій [3, с. 43].

Поряд із завданнями, передбаченими в Антикорупційній стратегії, Кабінет Міністрів України взяв на себе зобов'язання створити інституціональний механізм формування та моніторингу реалізації антикорупційної політики, тобто дати поштовх роботі НАЗК. У цьому контексті слід звернути увагу на одну з ключових проблем, яку до цього часу не може вирішити Уряд, а саме – кадровезабезпечення діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Так, НАЗК є колегіальним органом, до складу якого входить 5 членів, які призначаються Урядом з числа кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджується Кабінетом Міністрів України.

Запровадження колегіального принципу роботи НАЗК є позитивним кроком у порівнянні із одноосібним складом, оскільки такий принцип передбачає балансування різних інтересів, знижує зовнішній тиск на органи влади та створює можливість для реальної незалежності відповідного органу. Попри це, на практиці з часу функціонування НАЗК конкурсна комісія у складі представників державних органів і громадськості та Кабінет Міністрів не забезпечили відбір та призначення усіх 5 членів Агентства, що й вплинуло на процес ухвалення відповідних рішень у цьому органі. Так, за відсутності п'ятого члена НАЗК і при рівному розподілі голосів між чотирма членами, прийняття необхідного рішення блокується, що негативно впливає на подальшу роботу органу. У той же час, станом на сьогодні, до НАЗК обрано лише трьох членів і недообрання двох членів ставить НАЗК в ситуацію, при якій рішення може бути ухвалене, якщо за нього одноголосно проголосують усі троє.

З цього приводу важливо зазначити, що Уряд та затверджені ним члени конкурсної комісії мають удосконалити процедуру конкурсного відбору таким чином, щоб ефективніше проводити дообрання членів НАЗК. Поряд з цим доцільно було б передбачити вирішення проблеми неспроможності прийняття рішення при рівному розподілі голосів шляхом надання права вирішального голосу голові НАЗК.

Загальний аналіз діяльності Уряду показує також, що вищий орган виконавчої влади неодноразово ставав об'єктом критики, зокрема через непрозорий процес обрання членів конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НАЗК від громадськості; нарікання через невдалий відбір першого складу НАЗК, який не зміг продемонструвати фаховий та конструктивний підхід до роботи у новоствореному органі; неповне забезпечення матеріально-технічною базою НАЗК для ефективного початку його роботи.

Важливим суб'єктом формування антикорупційної політики в Україні є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке за своєю правовою природою є антикорупційним превентивним органом, що насамперед впливає із характеру його повноважень.

Частина 1 статті 11 Закону України "Про запобігання корупції" наділяє НАЗК достатньо великим об'ємом повноважень, у тому числі такими, що раніше взагалі не були закріплені за жодним антикорупційним органом в Україні:

- перевірка декларацій, які подаються в електронному вигляді особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування;
- проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- здійснення моніторингу та контроль за дотриманням правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;
- контроль за фінансуванням політичних партій;
- проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів з метою виявлення у них положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією та розроблення рекомендацій стосовно їх усунення;
- співпраця з особами, які добросовісно надають допомогу у запобіганні та протидії корупції (викривачами) та їх захист;
- залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
- складання протоколів про адміністративні правопорушення та внесення прописів [4].

Як бачимо, на Національне агентство законодавство покладає широкий спектр функцій превентивного характеру, першочерговою метою яких є запобігання та усунення саме причин виникнення корупційних діянь, а другорядною – боротьба з окремими їх проявами. З огляду на це, важливе значення для ефективного виконання функцій Національним агентством має стати його спроможність у повній мірі використовувати передбачені законодавством державно-управлінські механізми забезпечення своєї діяльності.

Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015-2017 роки передбачено, що НАЗК одноосібно та у співпраці з іншими органами мало реалізувати 109 заходів. Як показує аналіз діяльності НАЗК, з числа цих заходів реалізовано вчасно 24, невчасно 54, не реалізовано 31 [3, с. 44]. Якщо ж не обмежуватись завданнями Державної програми і спробувати оцінити діяльність НАЗК в цілому, то можна виокремити наступні проблемні питання на старті роботи новоствореного органу.

Започаткування роботи НАЗК передбачалось на початок 2015 року але саме Агентство розпочало свою діяльність у серпні 2016 року. Аналіз діяльності показує, що рік роботи НАЗК супроводжувався:

- тривалим гальмуванням запуску системи електронного декларування, причиною якого були бюрократичні проблеми, пов'язані співпрацею НАЗК із Держспецв'язком;
- перевіркою декларацій, яка сприймалась громадськістю як формальна, а інколи з ознаками заангажованості;
- протиріччями серед діючих членів НАЗК, які призводили до неспроможності органу прийняти відповідні рішення;
- виплатою необґрунтовано високих грошових премій членам НАЗК "за інтенсивність праці", хоча вагомих результатів продемонстровано не було.

Додатково слід зазначити, що поки НАЗК не розпочало роботу в таких напрямках як здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, формування у населення нульової толерантності до корупції, а також розширення практики діяльності "викривачів" корупції.

Попри зазначені негативні факти варто враховувати, що НАЗК вдалось забезпечити функціонування системи електронного декларування, розпочати роботу щодо перевірки фінансової звітності політичних партій і пред'явити деяким з них відповідні зауваження, провести перші планові перевірки в центральних органах виконавчої влади на предмет дотримання вимог антикорупційного законодавства та подати відповідні рекомендації Кабінету Міністрів України, а також укласти угоди про співробітництво з національними антикорупційними органами Латвійської Республіки, Італії, Румунії, Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) та спеціалізованими організаціями з Норвегії та Канади.

Зважаючи на висловлену оцінку, для покращення роботи, на наш погляд, Національне агентство має:

- забезпечити якісне виконання всіх обов'язків, які покладаються на нього Законом України "Про запобігання корупції";
- забезпечити повне виконання заходів, передбачених Антикорупційною стратегією на 2014 – 2017 роки та Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки;
- провести комплексну оцінку стану виконання Антикорупційної стратегії на 2014 – 2017 роки та Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 – 2017 роки та на підставі проведеного аналізу надати як рекомендації відповідальним суб'єктам щодо якнайшвидшої реалізації ще невиконаних антикорупційних заходів, так і дієві механізми спонукання останніх до виконання покладених на них зобов'язань.

Ще одним суб'єктом формування антикорупційної політики є Міністерство юстиції. До утворення та початку діяльності НАЗК частина функцій щодо реалізації антикорупційної політики покладалась на Міністерство юстиції України, зокрема в частині розроблення законопроектів, спрямованих на: забезпечення прозорості та підзвітності політичних партій; запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками; створення правових засад лобіювання; забезпечення реформування державної служби відповідно до рекомендацій SIGMA; посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборчими посадовими особами (закони "Про публічні консультації", "Про адміністративну процедуру"); врегулювання питання оплати адміністративних послуг; визначення під-

став та порядку проведення перевірок публічних службовців на доброчесність та захист "викривачів" корупції.

Аналіз діяльності Міністерства юстиції показує, що розробником проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про політичні партії" щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій виступили народні депутати, а Міністерство юстиції відкликала свій законопроект, після того як була проведена громадянська компанія, ініційована Центром політичних студій та аналітики, на предмет невідповідності урядового законопроекту європейським стандартам прозорості та підзвітності партій.

Запровадження правових засад лобіювання теж не було ініційоване Міністерством юстиції і станом на сьогодні у Верховній Раді зареєстровано два проекти Законів України "Про лобізм" та "Про лобіювання", розробленими народними депутатами. Забезпечення реформування державної служби відбулось шляхом прийняття Закону України "Про державну службу", який було розроблено Національним агентством України з питань державної служби та шляхом прийняття змін до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", ініційованих народними депутатами. Врегулювання питання оплати адміністративних послуг було здійснене Міністерством економічного розвитку та торгівлі, коли це відомство запропонувало Кабінету Міністрів України ініціювати внесення змін до Закону України "Про адміністративні послуги". Крім цього, розробником та ініціатором зареєстрованого у Верховній Раді проекту Закону України "Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам" теж не було Міністерство юстиції, ними стали народні депутати та громадськість.

Міністерством юстиції України були розроблені проекти Законів України "Про публічні консультації" та "Про перевірку на доброчесність", однак вони досі не прийняті Парламентом, а проект Закону України "Про адміністративну процедуру" тривалий час знаходиться на доопрацюванні у міністерстві.

Висновки. Підбиваючи підсумки вищезазначеного, можна стверджувати, що закладаючи абсолютно нові правові засади державної антикорупційної політики, які відповідають міжнародним стандартам та схвально оцінюються українським суспільством, органи державної влади мають забезпечити максимально вдалий перехід до ефективної імплементації новоприйнятого антикорупційного законодавства, демонструючи реальну політичну волю щодо боротьби з корупцією. Власне тому, чим ефективніше суб'єкти антикорупційної політики здійснюватимуть антикорупційну політику, тим вдаліше держава посилюватиме вже існуючі та створюватиме нові урядові інституції.

Список використаних джерел:

1. Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки", Закон України "Про запобігання корупції", Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України", Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів", Закон України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини", Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення".
2. Корупція в Україні – не політика: монографія / В.С.Журавський, М.І.Михальченко, О.М.Михальченко – К.: Фенікс, 2007. – 408 с.
3. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін.]; за заг. ред. М.І.Хавронюка. – К., 2017. – 445с.
4. Закон України "Про запобігання корупції".

References:

1. "Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. "Corruption in Ukraine is not politics" (2007) [Koruptsiia v Ukraini] – ne polityka, Feniks, Kyiv, Ukraine.
3. "Alternative report on the evaluation of the effectiveness of the implementation of state anti-corruption policy" (2017), [Alternatyvnyi zvit z otsinky efektyvnosti vprovadzhennia derzhavnoi antykoruptsijnoi polityky], Kyiv, Ukraine.
4. "The Law of Ukraine "On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014-2017" [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

Надійшла до редколегії 06.09.17

В. О. Круть, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

СУБЪЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Освещены предпосылки формирования антикоррупционной политики Украины и проанализированы основные нововведения антикоррупционной правовой базы. Определены достижения и проблемы ключевых субъектов государственной власти при формировании и реализации антикоррупционной политики. Особое внимание обращено на деятельности Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции, проанализированы его полномочия и задачи. Даны предложения по эффективному использованию предусмотренных законодательством государственно-управленческих механизмов обеспечения деятельности антикоррупционного превентивного органа. Предложены дальнейшие шаги для эффективной имплементации антикоррупционной политики.

Ключевые слова: государственная антикоррупционная политика, антикоррупционные законы, антикоррупционная стратегия, субъекты антикоррупционной политики, антикоррупционные органы.

V. Krut, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

SUBJECTS OF FORMATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

Prerequisites of formation of anti-corruption policy of Ukraine are elucidated and the main innovations of anti-corruption legal base are analyzed. Achievements and problems of key subjects of the government are defined while forming and implementing anti-corruption policy. Special attention is paid to activity of the National Agency for Prevention of Corruption, its powers and tasks are analyzed. Proposals concerning effective use of the foreseen by the legislation state and administrative mechanisms of ensuring activity of anti-corruption preventive body are submitted. Further steps for effective implementation of anti-corruption policy are proposed.

Keywords: state anti-corruption policy, anti-corruption laws, anti-corruption strategy, subjects of anti-corruption policy, anti-corruption bodies.

УДК: 351+342.9 (477)

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

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ФАКТОРИ ОЗНАКИ, ПІДХОДИ ТА ФОРМИ

Децентралізація новий для нашої держави процес, що трактується як передавання владних уповноважень від уряду до місцевих органів самоуправління. Тому дослідження факторів, ознак, підходів та форм децентралізації органів державної влади, в сучасній українській дійсності, є актуальним.

Децентралізація, найперше, передбачає трансформацію всієї політичної системи, розділення повноважень, – але це лише – попередній етап, за яким відбувається створення незалежних органів місцевого самоуправління і функціонування демократичних виборів.

Зосереджується увага на тому, що децентралізація передбачає структурні зміни в системі державного управління, які зв'язані з наданням більшої самостійності низовому рівню управлінської ієрархії.

Децентралізація органів влади є одним із головних і ґрунтовних засад в системі державного управління у розвинених країнах. Її фундаментом є гіпотеза теорії менеджменту про те, що обмеження кола завдань дає поштовх до поліпшення якості їх виконання та покращення/удосконалення результатів роботи. На підставі цього – уряди демократично сталих країн прагнуть максимально розвантажити себе від локальних функцій, які результативніше можуть виконувати органи місцевого самоврядування.

Дійсна і реалістична децентралізація державного управління для нашої держави означає передачу як обов'язків, так й еквівалентних фінансових ресурсів, порівняно самостійним і автономним субнаціональним органам, що є підзвітними не центральному державному керівництву країни, а громадянам регіону або громадам. За браком/відсутністю коштів вони не володіють власними ресурсами, які забезпечували розвиток керованих адміністративно-територіальних одиниць. В такому разі – органи місцевого самоврядування можуть знімати з себе відповідальність за їх соціально-економічне становище.

В процесі дослідження децентралізації як явища, і як поняття шляхом виявлення її основних рис і особливостей важливо виходити з того, що децентралізація є не одномірним, а багатомірним явищем, й має не лише статистичний, але й динамічний характер.

Ключові слова: децентралізація, централізація, місцеві органи самоуправління, система державного управління, перерозподіл управлінських функцій.

Сучасна держава як складне й багатостороннє явище розглядається з різноманітних точок зору: управлінської, економічної, юридичної, історичної. Вивчення держави в сучасних умовах із застосуванням різних підходів дозволяє уникнути вузького й одностороннього погляду, як на державу, так і на питання, що ставляться всередині держави. Однією з таких для більшості демократичних країн, в останнє десятиліття стала проблема розподілу управлінських функцій і компетенцій, або децентралізація.

Перебіг процесу децентралізації органів держави є закономірним фактором – це якісний поштовх, що можливий при наявності позитивних змін у суспільстві. Крім того, це результат величезної трансформації державної влади, її розподілу, демократизації суспільства, набуття громадянами політичних прав і свобод, одержання права на володіння приватною власністю, яка захищається дієвим законодавством та пов'язана з розпадом централізованої тоталітарної держави.

В даний період часу виникла помітна кількість якісних передумов у соціально-економічній, політичній, культурній та інших сферах життя українського суспільства, які можуть стати підґрунтям для децентралізації органів влади.

Питаннями децентралізації органів державного управління займалися такі західні дослідники як: Г. Бреган, Ж. Ведель, Л. Бальцерович, С. Мазей, Мар-Клод Морел.

Серед українських дослідників слід назвати: В. Мамонову, О. Миланко, В. Князева, М. Корецького, Н. Нижник, В. Бакуменко, І. Кресіну.

Демократичні тенденції розвитку держав стали основою спрямування (повернення) державних систем безпосередньо до соціальних проблем – вирішення проблем пов'язаних із соціальною диференціацією, створення суспільства здатного до самоуправління. Ці процеси пов'язані з децентралізацією органів влади.

Найбільш суттєвими факторами, які здійснюють вплив на централізацію і децентралізацію державної влади є: територія держави, чисельність населення, форма державного устрою, форма правління, політичний

режим, сфери діяльності (адміністративно-політичні, економічні, соціально-культурні), діюче законодавство, державно-правові традиції й особистість глави держави.

Визначення поняття "децентралізація" передбачає реалізацію щонайменше двох пунктів:

перший – знаходження найбільш прийняттого визначення дефініції децентралізації;

другий – виділення й аналіз специфічних ознак, рис, підходів та форм децентралізації.

Перший пункт дає можливість отримати загальне уявлення про децентралізацію як явище. Таке уявлення можна отримати із визначення, у відповідності до якого, "децентралізація" є довготривалим процесом передачі політичних та адміністративних повноважень і функцій від центральних органів до органів регіонального рівня, після реалізації яких рівень управління буде володіти власною, виключною компетенцією, яка не перетинається по колу повноважень й обов'язків з вищими рівнями управління [1, с. 96].

Наступне визначення також достатньо повно розкриває сутність цього явища: децентралізація влади розглядається як процес передачі владних повноважень і функцій управління матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсів, а також і відповідальності, яка передається від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень низових органів управління за рахунок центральних [1, с. 108].

Загалом під децентралізацією розуміють процес трансмісії (передачі) владних повноважень від уряду до місцевих органів самоуправління, які не залежать від нього ні політично, ні фінансово, ні економічно.

Децентралізація це найперше, трансформація всієї політичної системи, розділення повноважень, – але це лише – попередній етап, за яким відбувається створення незалежних органів місцевого самоуправління і функціонування демократичних виборів [4, с. 32].

Крім того, децентралізація – це передавання або делегування відповідальності за певні першочергові, значимі рішення, а отже, і передача відповідної цій відповідальності прав на нижчий рівень управління.

Тобто, децентралізація вказує (завбачує) на структурні зміни в системі державного управління, що пов'язані з отриманням більшої самостійності низовому рівню управлінської ієрархії (в тому числі фінансової, адміністративної, матеріальної, функціональної).

На нашу думку, децентралізація державного управління – це процес отримання більш широкого кола владних повноважень і управлінських функцій органами місцевого управління. Метою такого процесу – є більш якісний облік (врахування) інтересів та потреб місцевих спільнот та вирішення своїх власних питань.

Як показує досвід, децентралізація є базовим, вагомим і фундаментальним принципом системи державного управління у країнах зі сталими демократичними нормами. Біля її витоків лежить гіпотеза теорії менеджменту про те, що звуження кола завдань призводить до підвищення якості їх виконання та покращення результатів роботи. На основі цього – уряди розвинених країн намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, які ефективніше можуть виконувати органи місцевого самоврядування. Як правило, центральна влада в демократичних країнах залишає за собою такі базові функції як: національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система та управління транспортними комунікаціями державного значення. На місцевий рівень передаються: освітня та медицина сфери, комунальне господарство, комунальні комунікації, пожежна безпека, благоустрій та охорона правопорядку.

Децентралізація характеризується певними ознаками, а саме:

- політико-правовим процесом переходу владних компетенцій від централізованої підсистеми до децентралізованої;

- сукупністю об'єктивних та суб'єктивних чинників (маклерів);

- здійсненям у відповідності зі встановленим законом порядку. Порушення діючого законодавства (узурпація центральною владою іншими суб'єктами державного управління) тягне за собою вживання засобів державного примусу, які направлені на припинення такого порушення, залучення до юридичної відповідальності й відновлення порушеного правового статусу;

- внутрішню децентралізація проявляється у підвищенні об'єму владних повноважень елементів децентралізованої управлінської системи, яка закріплюється в тому чи іншому статутному документі;

- результат проявляється у підвищенні ступеня децентралізації публічної управлінської системи [5, с.206].

Реальна децентралізація державного управління означає передачу як обов'язків, так й еквівалентних фінансових джерел (можливостей) порівняно незалежним і автономним субнаціональним органам, що звітують не центральному державному керівництву, а громадянам регіону та/або громадам. Відсутність коштів позбавляє їх мати власні ресурс для розвитку керованих адміністративно-територіальних одиниць. Це в свою чергу, стає причиною зняття з себе відповідальності за соціально-економічне становище регіону. В результаті чого, органи місцевого самоврядування позбавляються відчутної політичної ваги, а ключову роль у питанні регіонального (територіального) розвитку продовжує відігравати держава. Таку модель називають псевдо децентралізацією (на жаль є ознаки того, що така модель закладається вже "новою" українською владою).

Значимим складником у русі до децентралізації є організація та посилення владних одиниць, що не відносяться до центральної влади. Це означає концентрацію, а в деяких випадках – організацію як органів

місцевого самоврядування, так і органів влади проміжного рівня (регіонів, провінцій, штатів ...).

В процесі дослідження децентралізації як явища, і як поняття шляхом виявлення її основних рис та особливостей важливо виходити з того, що децентралізація є не одномірним, а швидше це багатомірне явище, й має не лише статистичний, але й динамічний характер. Багатоманітність процесу децентралізації характеризується певними аспектами: історичним, політичним, правовим, юридичним, соціальним, фінансовим, культурним та ідеологічним.

Аналіз всіх цих сторін передбачає використання міждисциплінарного методу дослідження. На основі багатомірності й багатосторонності децентралізації, а значить на базі міждисциплінарності виникає:

- по-перше, ряд відповідних теорій і доктрин;

- по-друге – розвиваються багаточисельні конструкції національної, регіональної та інших моделей децентралізації.

Одним із перших підходів був демократичний підхід. В США, Франції, Іспанії розпочалась передача повноважень з центру на рівень місцевих органів управління. При цьому основна ідея цього процесу зводиться до того, що децентралізація наближує уряд до народу, створюючи умови для демократизації управління. Важливе значення відіграло тут почуття відповідальності у громадян. Децентралізація це процес безпосередньої передачі в руки самих зацікавлених осіб управління справами, це є ознака демократичності, причому демократизм, який є більш реальним в місцевому масштабі ніж у загальнонаціональному [2, с. 71].

Наступним підходом є суспільний підхід, ідеї якого були популярні в 50-60-ті роки ХХ століття в країнах Західної Європи і сьогодні розвиваються угорським фахівцем Ондреем Шимеком. Основне завдання децентралізації є залучення населення до рішення громадських питань – "передача функцій місцевим органам, які відповідальні та підзвітні перед громадянами.

В 70-80 роки ХХ ст. отримав розповсюдження регіональний підхід. Прибічниками цього підходу є М. Дюверже та М. Кенжегузін. Основа ідея цього підходу – це самостійний розвиток регіонів і територій. Частина державних функцій (власність, фінанси) передаються органам місцевого самоврядування, які здатні в межах функцій децентралізації – фігурувати своїм власним іменем, не звертаючись до центральних органів. Таким чином страхується (задовольняється) місцева автономія, яка служить розвитку демократії. Цей підхід має прибічників і в наші дні, зокрема мова йде про М. Дюверже.

Наступним підходом, який виник у 80-ті роки минулого століття є політичний підхід. Ціль децентралізації є трансформація політичної системи з відходом від жорсткого централізованого управління. Розподіл повноважень виступає лише як попередній етап, де створюються незалежні органи місцевого самоуправління. Децентралізація означає передачу задач, засобів та функцій місцевим демократичним і автономним організаціям.

Фінансовий підхід, виникає відразу за політичним, коли проглядається економічна сторона децентралізації. На перше місце стають вимоги, які пов'язані з проблемами місцевого оподаткування й формуванням місцевого бюджету. Основна задача – надання фінансової незалежності місцевим органам. Зокрема, українська дослідниця В. Мамонова запропонувала модель децентралізації фінансового забезпечення управління розвитком територій за принципом "4С" – самостійність, самодостатність, самобутність та самодіяльність [4, с. 35].

І ще один підхід – економічний, який отримав розповсюдження у другій половині 90-х років. Основна мета економічного підходу полягає у:

- підвищенні економічної ефективності прийняття управлінських рішень, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях;

- формуванні джерел фінансування місцевих потреб;
- визначенні напрямлення витрат місцевого бюджету.

Як правило, цей підхід підвищує ефективність влади.

Основна мета кожного із зазначених підходів полягає у:

- вдосконаленні системи державного управління шляхом децентралізації;

- ефективній реалізації державних функцій;

- наданні послуг (державних, адміністративних, публічних, соціальних) населенню за рахунок оптимального розподілу функцій між всіма рівнями державного управління;

- формування раціональної системи міжбюджетних відносин.

Крім вище зазначених підходів, децентралізація має свої форми зокрема: локальну, ідеологічну й соціальну.

Локальна форма відповідає загальному поняттю "децентралізація": вона визначається тим показником/фактом, що місцеве керівництво виділяється із місцевого середовища (громади), діє самостійно, володіє значними повноваженнями, мало залежить від центра й основні рішення приймаються самостійно.

Децентралізація здійснює значний вплив на політичні партії: направляє, орієнтує курс партій на регіональні інтереси й "змушує" менше цікавитися загальнонаціональними й міжнародними проблемами. Доречним, в даному випадку, буде думка М. Дюверже: "Неможливо вести мову про політику партії, швидше за все мова йде про локальних політиків, які переслідують власні інтереси без урахування загальнонаціональних інтересів й неспроможних бачити всю сукупність проблем" [3, с.210].

Ідеологічна децентралізація базується на іншій природі: вона допускає певну автономію, яка виникає всередині держави.

Всі пост-радянські країни в тій чи іншій мірі "випробували" ідеологічну децентралізацію. Небезпека ідеологічної децентралізації полягає у можливості розколу країни, про що підтверджує досвід країн, так званого соціалістичного табору. Але така децентралізація має й певні переваги: вона формує умови (атмосферу) для дискусій, інтелектуального дискурсу і здорової конкуренції, публічного обговорення загальних проблем та свободу слова.

Соціальна децентралізація ґрунтується на самостійній, незалежній організації кожного соціально-економічного пласту всередині суспільства: середнього кла-

су, землевласників, найманих робітників й наданні приватному сектору значних повноважень.

В певній мірі соціальна децентралізація близька до локальної. Хоча соціальна децентралізація оцінюється як більш результативніша/ефективніша у порівнянні з іншими формами. Зокрема, зазначається, що розподіл праці і розвиток техніки й технологій породжує розходження (розмежування) особливих інтересів більш потужніше, ніж їх географічна локалізація, саме тому соціальні протистояння є більш гострішими, ніж локальні. Соціальна децентралізація виявляє основні вектори економічних та соціальних проблем, але не створює умов для їх вирішення, так як веде до поєднання суперечливих підходів: кожний соціальний "пласт" намагається захистити свою точку зору.

Отже, децентралізація є одним із фундаментальних принципів системи державного управління й дає змогу формувати стабільне громадянське суспільство в розумінні кращих практик західних країн. Для українського суспільства цей процес є новим, тому вивчення факторів ознак децентралізації, підходів та форм на часі.

Список використаних джерел:

1. Брэбан Г. Французское административное право/Пер. с фр./ Под. Ред. И со вступ. ст. С. В. Боботова. – М.: Прогресс, 1998. – 488 с.
2. Ведель Ж. Административное право Франции/ Ж. Ведель. Под ред. Крутоголов М. Н.; Пер.: Энтин Л. М. – М.: Прогресс, 1983. – 531 с.
3. Дюверже М. Политические институты и конституционное право [Текст]/ М. Дюверже//Социология власти. – 2011. – №5. – С. 206-217.
4. Мамонова В. В. Становлення місцевого самоврядування в територіальній організації влади в Україні//Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи: Матеріали наук.-практ. Конференції з нагоди 10-річчя прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування. – Х.: Стиль-Іздат, 2007. – С. 31-36.
5. Ходов Н. В. Факторы влияющие на централизацию и децентрализацию государственной власти// Pandectae: сборник статей преподавателей и аспирантов кафедры государственного-правовых дисциплин юридического факультета ВГПУ. – Владимир, 2005. – 418 с.

References:

1. Breban, G. (1998) Francuzskoe administrativnoe pravo [French Administrative Law], Progress, Moscow, Russia.
2. Vedel, J. (1983) Administrativnoe pravo Francii [Administrative Law of France], Progress, Moscow, Russia.
3. Dyuverje, M. (2011) Politicheskie instituty i konstitucionnoe pravo [Political Institutions and Constitutional Law], Sotsiologiya vlasti, Moscow, Russia.
4. Mamonova, V.V. (2007) "The formation of local self-government in the territorial organization of power in Ukraine" Materialy nauk.-prakt. Konferentsii z nahody 10-richchia pryjniattia Zakonu Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" ta ratyfikatsii Yevropejs'koi khartii mistsevoho samovriaduvannia [Local government in Ukraine: the present and the prospects], Stil izdat, Kharkiv, Ukraine, pp. 31-36.
5. Hodov, N.V. (2005) "Factors influencing the centralization and decentralization of state power", Sbornik statej prepodavatelej i aspirantov kafedry gosudarstvennogo-pravovyh disciplin juridicheskogo fakulteta VGPU, Vladimir, Moscow.

Надійшла до редколегії 09.08.17

Н. В. Ликарчук, д-р політ. наук, доц.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ФАКТОРЫ ПРИЗНАКИ, ПОДХОДЫ И ФОРМЫ

Децентрализация новый для нашего государства процесс, трактуется как передачи властных уполномоченные от правительства в местные органы самоуправления. Поэтому исследование факторов, признаков, подходов и форм децентрализации органов государственной власти, в современной украинской действительности, является актуальным.

Децентрализация, прежде всего, предполагает трансформацию всей политической системы, разделение полномочий, – но это лишь – предварительный этап, по которому происходит создание независимых органов местного самоуправления и функционирование демократических выборов.

Сосредотачивается внимание на том, что децентрализация предполагает структурные изменения в системе государственного управления, связанные с предоставлением большей самостоятельности низовому уровню управленческой иерархии.

Децентрализация органов власти является одним из главных и основательных основ в системе государственного управления в развитых странах. Ее фундаментом является гипотеза теории менеджмента о том, что ограничение круга задач дает толчок к улучшению качества их выполнения и улучшения / усовершенствования результатов работы. На основании этого – правительства демократически постоянных стран стремятся максимально разгрузить себя от локальных функций, результативнее могут выполнять органы местного самоуправления.

Настоящая и реалистичная децентрализация государственного управления для нашего государства означает передачу как обязанностей, так и эквивалентных финансовых ресурсов, по сравнению самостоятельным и автономным субнациональным органам,

подотчетны не центральной государственному руководству страны, а гражданам региона или общинам. За неимением / отсутствием средств они не обладают собственными ресурсами, которые обеспечивали развитие управляемых административно-территориальных единиц. В таком случае – органы местного самоуправления могут снимать с себя ответственность за их социально-экономическое положение.

В процессе исследования децентрализации как явления, и как понятие путем выявления ее основных черт и особенностей важно исходить из того, что децентрализация является не одномерным, а многомерным явлением, и имеет не только статистический, но и динамический характер.

Ключевые слова: децентрализация, централизация, местные органы самоуправления, система государственного управления, перераспределение управленческих функций.

N. Likarchuk, Doctor of Political Sciences

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: FACTORS, CHARACTERISTICS, APPROACHES AND FORMS

Decentralization is a new process that is treated as a transfer of power from government to local authorities. Therefore, the study of the factors, characteristics, approaches and forms of decentralization of public authorities in modern Ukrainian reality, is relevant.

Decentralization primarily involves the transformation of the political system, separation of powers, but it is just a provisional phase which is the creation of independent local self-government bodies and the functioning of democratic elections.

Focusing attention on the fact that decentralization involves structural changes in public administration which are connected with the provision of greater autonomy to the lower levels of management hierarchy.

Decentralization of government is one of the main and solid foundations in the system of public administration in developed countries. Its Foundation is the hypothesis of the theory of management that the restriction of the task of giving impetus to the improvement of the quality of their implementation and enhancements/improvements of the results. On the basis of this government democratically stable countries strive to unburden ourselves of local functions that can effectively run the local governments.

Genuine and realistic decentralization of the public administration for our country means as the transfer of responsibilities and equivalent financial resources to relatively independent and Autonomous sub-national authorities, which is not accountable to the Central state administration and the citizens of the region or communities. Because of shortage/lack of funds they do not have their own resources, which provided managed development of administrative-territorial units. In that case, local authorities can absolve themselves of responsibility for their socio-economic situation.

In the research process of decentralization as a phenomenon and as a concept by identifying its main features and characteristics it is important to understand that decentralization is not one-dimensional and multidimensional phenomenon, has both statistical and dynamical in nature.

Keywords: decentralization, centralization, local government, public administration, redistribution of management functions.

УДК: 351.88

Е. А. Луژیкова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: КАКОЙ ДОЛЖНА БЫТЬ РЕФОРМА?

Одним из ключевых направлений в области организации и порядка проведения в Украине честных и демократических выборов в представительные органы государственной власти и органов местного самоуправления, выступает поиск способов повышения эффективности функционирования механизмов государственного управления избирательным процессом на основе общемировых тенденций. Поэтому, данная статья посвящена различным аспектам реформирования государственного управления выборами в Украине с учетом существующих международных демократических избирательных стандартов. Методологию исследования составили сравнительно-исторический и неонституциональный анализ. Использование указанных подходов обеспечило возможность наиболее четко отследить отечественный путь развития института государственного управления выборами. В работе изучены концептуальные основы проведения избирательных кампаний в Украине (прежде всего, внимание автора концентрируется на организационно – правовом аспекте устройства выборов); определены узловые точки развития механизмов государственного управления выборами и основные тенденции развития данной сферы государственного регулирования; обозначены и классифицированы существующие проблемы в сфере совершенствования государственных механизмов управления избирательным процессом. Основным выводом в рассуждениях становится тезис о взаимосвязи существующих недостатков механизмов государственного управления избирательным процессом с нестабильностью, противоречивостью украинского избирательного законодательства и отсутствием единой стратегии развития института демократических выборов. Исходя из авторской позиции, избирательная реформа требует следующего ряда преобразований: систематизации избирательного законодательства; перехода к пропорциональной системе с открытыми списками; повышению уровня прозрачности и открытости государственного регулирования избирательным процессом (особенно, в вопросах организации предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании) и т.д.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления избирательным процессом, демократизация избирательного процесса, международные избирательные стандарты, импликация международных избирательных стандартов в национальную практику, украинский избирательный процесс, реформирование института выборов в Украине.

Постановка проблемы. Современные внешнеполитические ориентиры Украины к европейской интеграции ведут за собой необходимость в проведении комплексных реформ всей системы органов государственной власти. Однако, без кардинального реформирования такого ключевого механизма формирования наивысших органов политической власти как выборы, эффективность изменений в других аспектах политической системы остается под вопросом. Ориентиром для политики Украины в этой сфере являются общепризнанные демократические стандарты избирательного процесса, которые уже были апробированы в странах

устоявшийся демократии. Так, необходимость учета европейских стандартов указывается в Совместном заявлении по результатам 16-го саммита Европейский Союз – Украина, который состоялся 25 февраля 2013 [8].

Анализ последних исследований и публикаций.

Несмотря на широкую базу источников, можно констатировать, что в научной литературе области public administration отсутствуют изыскания подобного толка. Более того, в тех исследованиях, которые осуществлены в отечественной научной школе, вопросы демократизации института выборов через соблюдение международ-

ных избирательных стандартов зачастую выносятся на обсуждение только на уровне отдельных статей.

Среди ведущих специалистов в этой области изысканий можно выделить следующие фамилии: Ю.Ключковского, В. Ковтунца, О. Бакумова, М. Баймуратова, Б. Кофмана, В. Шаповала и т.д.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья. На наш взгляд, с учетом предыдущих тезисов, особую актуальность для профессионального сообщества приобретает анализ украинского опыта включения международных избирательных стандартов в национальную практику, а так же непосредственное исследование механизмов государственного администрирования избирательного процесса с позиции их соответствия/несоответствия международным обязательствам. Основное значение здесь играет определение тех практик, которые тормозят интеграцию Украины к европейской модели организации выборов, а так же поиск путей решения сложившихся противоречий.

Формулировка целей статьи. Поэтому, можно определить цели настоящего материала: 1. Необходимо проанализировать современное состояние отечественного института выборов с учетом его соответствия/несоответствия международным обязательствам; 2. Следует определить его основные недостатки с точки зрения эффективности государственных механизмов администрирования выборов; 3. Разработать соответствующие пути решения этих проблем.

Изложение основного материала. Высокая роль демократических практик формирования государственной власти объясняется следующим: поскольку граждане, как источник власти, передает свою волю избираемым должностным лицам, которые получив мандат, осуществляют конкретную управленческую деятельность, выборы выступают главным инструментом реализации народного суверенитета. Без эффективного нормативно-правового обеспечения и механизмов, необходимых для проведения регулярных периодических выборов, модель которых признана международным сообществом, невозможно построение демократического и правового государства в Украине.

Зафиксируем, что отношение Украины к вопросу о соотношении национального и международного права впервые было четко сформулировано в Декларации о государственном суверенитете Украины 1990 р., где был провозглашен "приоритет общепризнанных норм международного права перед нормами внутригосударственного права" (ст. X). В Законе Украины "О действии международных договоров на территории Украины", а позже в Законе Украины "О международных договорах Украины" [4] эта норма Декларации была дополнена следующим: "заключенные и надлежащим образом ратифицированные Украиной международные договоры составляют неотъемлемую часть национального законодательства Украины и применяются в порядке, предусмотренном для норм национального законодательства". Помимо прочего, Конституция Украины в ст. 9 определила: "Действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно только после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины" [6].

В 3 разделе Конституции Украины зафиксированы важнейшие принципы избирательного права (в целом, дублирующие в себе универсальные фундаментальные права человека), а именно: общего, равного, пря-

мого избирательного права путем тайного голосования. Специальными основаниями для проведения выборов в Украине являются: 1) принцип многопартийности политической системы; 2) публичности и открытости избирательного процесса; 3) организации выборов специальными независимыми органами; 4) специального финансирования выборов; 5) альтернативности и т.д. Конкретизация конституционных принципов осуществляется в избирательном законодательстве – которое с течением времени дополнялось.

Систему государственных органов, уполномоченных контролировать и осуществлять реализацию международных обязательств, в том числе международных избирательных стандартов, возглавляет Кабинет Министров Украины, в соответствии со ст. 113 Конституции Украины он является высшим органом в системе органов исполнительной власти, а также другие органы исполнительной власти [7, с. 76].

Однако, несмотря на создание необходимых правовых и институциональных основ для демократической эволюции избирательной системы, отечественный опыт избирательных кампаний не позволяет оценить его в качестве целиком соответствующего общепринятым международным стандартам, особенно, в практической части его реализации.

Как известно, за период независимости Украины в государственное регулирование всех форм деятельности, направленной на обеспечение реализации избирательных прав граждан, постоянно вносились поправки. В тоже время, ряд исследователей отмечают, что такая "нестабильность" является приемлемой, ведь при формировании органов государственной власти и избрании должностных лиц необходимо учитывать конкретные политические реалии. На наш взгляд, пересмотр избирательного законодательства непосредственно в ходе предвыборной кампании, коренным образом противоречит международным нормам. Более того, при подобном пересмотре законодательных актов далеко не всегда учитываются рекомендации ОБСЕ / БДИПЧ, Венецианской комиссии и иные стратегических партнеров. Помимо прочего, модификации избирательной системы во время острых политических кризисов наводит на мысль о подчинении законодательства определенным политическим интересам. По количеству избирательных реформ Украина является одним из лидеров постсоветского пространства – с восьми парламентских выборов никакие не производились по одной и той же избирательной системе более чем в два раза подряд. Поэтому, на наш взгляд, нестабильность законодательства и политической системы в целом – основная причина слабого развития всей технологии проведения выборов.

Следствием нестабильности избирательной системы является то, что существующие избирательные нормы разбросаны в большом количестве нормативных источников разного уровня, что приводит к дублированию одних норм, и их противоречию друг другу. Правовая размытость, неоднозначность интерпретаций и, как следствие, нарушения прав избирателей – вот последствия этого.

При системном изучении поставленного вопроса внимание концентрируется и на отсутствии долгосрочной стратегии развития украинской избирательной системы: несмотря на то, что в данный момент основным требованием международного сообщества является переход к пропорциональной избирательной системе, процесс ее внедрения не окончен. Развитию внутрипартийной демократии и стабильности политической системы должен способствовать принцип пропорцио-

нальности, ведь он способствует соблюдению принципу равенства голоса.

Среди основных технологических недочетов в практике осуществления государственного управления избирательным процессом можно выделить следующие:

современное парламентское законодательство включает в себя следующий принцип: граждане, которые в день выборов находятся на территории другого государства или проживают на иностранной территории, могут воспользоваться правом голоса только в многомандатном округе и, соответственно, проголосовать только за партийный список. Подобные практики нарушают одновременно как принцип всеобщих выборов, так и принцип равных выборов (одни избиратели обладают двумя голосами, а другие – только одним);

рассматривая действующее избирательное законодательство по избранию Президента Украины, международные эксперты заявляют о необходимости пересмотра механизмов регистрации и учета избирателей в следующих моментах: увеличить временные сроки для ознакомления граждан с избирательными списками; предоставить возможность субъектам избирательного процесса получать электронные копии списков, которые не будут защищены и которые можно будет копировать и распространять; отменить требования относительно обоснования заявления избирателя о временном изменении адреса голосования; уточнить положение Законом по исправлению неточностей и технических опечаток в списках избирателей; упростить возможность регистрации для участия в выборах жителей крымского полуострова и т.д. [3, с.246];

самым дискуссионным и проблемным в отечественной практике остается вопрос о механизмах финансирования избирательной кампании. Общественной попыткой решить этот вопрос стал законопроект № 4846 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно обеспечения прозрачности финансирования политических партий в Украине и предвыборной агитации", внесенный в Верховную Раду еще 12 мая 2015 [5]. Основные положения документа направлены на детализацию положений законодательства по вопросам финансовой отчетности политических партий об использовании средств предвыборных фондов во время избирательного процесса, обеспечении доступа общественности к информации об источниках финансирования предвыборной агитации и направлении расходования соответствующих средств;

противоречивым кажется и механизм ответственности за нарушение избирательного законодательства. Эксперты настаивают на необходимости внедрения эффективной системы юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства, которая ликвидирует возможности для подкупа избирателей и применения административного ресурса. За значительное количество нарушений законодательством не предусмотрена ответственность вообще (в том числе, за косвенный подкуп избирателей). До сих пор не разрешен вопрос о механизмах ответственности субъектов избирательного процесса и СМИ за нарушение избирательного законодательства во время ведения предвыборной агитации [2];

важным аспектом в сфере реформирования системы администрирования избирательного процесса является контроль за деятельностью уполномоченных в данных вопросах государственных структур. Здесь на первый план выходит взаимодействие общественности с Центральной избирательной комиссией [1, с.221];

роль предвыборной агитации заключена в том, что она является влиятельным средством политической

структуризации общества, а также фактором повышения политической культуры и активности граждан. От эффективности организации этой деятельности зависят результаты голосования и выборов в целом. Размытость формулировок в отечественном избирательном законодательстве, при определении норм ведения предвыборной агитации приводит к неоднозначному их трактованию участниками избирательного процесса. Необходимо наполнить четким содержанием следующие словосочетания: "предвыборная агитация", "политическая реклама", "политическая информация", "скрытая политическая реклама", "оценочное суждение", "новостные материалы СМИ" и другие. Особенно остро воспринимаются вопросы организации предвыборной агитации с учетом проблем финансирования выборов. Так, одной из обсуждаемых общественных инициатив в сфере реформирования избирательной системы стала идея о введении ограничений или полного запрета на размещение платной наружной политической рекламы и рекламы на радио и телевидении политическими партиями или кандидатами в выборный и межвыборный период.

Выводы: Отечественная политическая и избирательная системы нуждаются в комплексном проведении реформ с целью законодательного и практического соответствия избирательных практик международным избирательным стандартам. Анализ правового аспекта проблемы, позволяет сделать вывод о незавершенности процесса конституционного становления в Украине. Но уже фиксация в законодательстве демократических прав, а также конституционное закрепление форм их осуществления и предварительных условий этого, должно способствовать утверждению стабильности и согласия в обществе. Таким образом, правовая и институциональная система в Украине, формально, соответствует модели фундаментальных прав и свобод человека. Однако, существует необходимость разработки Избирательного кодекса и проведения систематизации избирательного законодательства в целях борьбы с пробелами и дублированием.

Анализ структурного аспекта позволяет говорить о важности интеграции профессионального экспертного сообщества в вопросы реформирования института выборов. Общественность настаивает на создании специализированного экспертного органа для принятия соответствующих документов в совместной работе с ЦИК Украины; а так же требует обновления состава ЦИК на основе коалиционного решения. Требуется неукоснительное соблюдение принципа разделения исполнительной и законодательной власти, при реализации органами власти своих конституционных компетенций как в сфере организации избирательного процесса, так и в других отраслях ведения.

Не менее важно разрешить вопрос обособления бизнеса и власти (принять закон о лоббизме и лоббистской деятельности) и решить ряд проблем, связанных с другими элементами "предварительного условия" электоральной демократии. Особое внимание следует уделить институту политической партий. В Украине, действительно, присутствует конкурентная многопартийная система. Но партии имеют слишком большое количество и слишком малую "демократическую" качество. Количество партий слишком большой, все они реально отстаивают только интересы своих лидеров и спонсоров, что относится к коррумпированной государственной бюрократии и олигархии, совсем не отстаивая интересы граждан и государства, что приводит не к демократизации, а к анархизации и олигархизации общества. В целом, новая стратегия государства должна быть направлена на максимальный политический кон-

сенсус, общественную консолидацию населения, его согласие относительно основных целей и механизмов реализации базовых принципов демократии.

Анализ коммуникационного аспекта приводит к мысли о прямой взаимосвязи результативности реформ и конкретной политической воли. Сегодняшняя политическая ситуация в Украине убедительно свидетельствует о том, что в украинском обществе до сих пор преобладает понимание демократии как осуществления революционно-разрушающей свободы. Период транзита демократии в Украину длится долгое время, потому что отсутствует четкая стратегия развития государственных институтов, в том числе, с точки зрения соблюдения рекомендаций международного сообщества. Все трансформации политической системы, зачастую используются для удовлетворения конкретной политической борьбы. Это касается и механизмов организации выборов.

В нашем социуме наблюдаются традиционные для поставторитарных стран нетрадиционная схема взаимодействия политики и мифа, ускоренная мифологизация политики. Для проведения успешных реформ прежде всего нужна политическая воля, рациональное и продуктивное участие экспертов в трансформациях, а так же единое понимание способов реализации поставленных целей.

Список використаних джерел:

1. Богашов О. Конституційно-правовий статус органів управління виборчим процесом в Україні : монографія / О. А. Богашов. – К. : Центр учбової л-ри, 2013. – 273 с.
2. Выполняет ли Киев требования ЕС? Часть 8: выборы, финансирование партий [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2015/02/19/7031043/> – Название с экрана.Общее заявление 16-го саммита ЕС – Украина (16th EU – Ukraine Summit : Joint Statement) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf>. – Название с экрана.
3. Жовтяк Є. Реформа виборчого законодавства: від слів до діла. Чому в Україні назріло ухвалення Виборчого кодексу і яким він має бути: Законопроект і коментарі / Є. Жовтяк, В. Шевченко. – К. : Просвіта, 2003. – 312 с.

Є. О. Луژیкова, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ТА МІЖНАРОДНІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ: ЯКОЮ МАЄ БУТИ РЕФОРМА?

Одним з ключових напрямків в області організації і порядку проведення в Україні чесних і демократичних виборів до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступає пошук способів підвищення ефективності функціонування механізмів державного управління виборчим процесом на основі загальносвітових тенденцій. Тому, дана стаття присвячена різним аспектам реформування державного управління виборами в Україні з урахуванням існуючих міжнародних демократичних виборчих стандартів. Методологію дослідження склали порівняльно-історичний і неонституціональних аналізи. Використання зазначених підходів забезпечило можливість найбільш чітко відстежити вітчизняний шлях розвитку інституту державного управління виборами. У роботі вивчені концептуальні засади проведення виборів в Україні (перш за все, увагу автора концентрується на організаційно – правовому аспекті улаштування виборчих кампаній); визначені вузлові точки розвитку механізмів державного управління виборами і основні тенденції розвитку даної сфери державного регулювання; позначені і класифіковані існуючі проблеми в сфері вдосконалення державних механізмів управління виборчим процесом. Основним висновком в міркуваннях ставати тезу про взаємозв'язок існуючих недоліків механізмів державного управління виборчим процесом з нестабільністю, суперечливістю українського виборчого законодавства і відсутністю єдиної стратегії розвитку інституту демократичних виборів. Виходячи з авторської позиції, виборча реформа вимагає наступного ряду перетворень: систематизації виборчого законодавства; переходу до пропорційної системи з відкритими списками; підвищенні рівня прозорості та відкритості державного регулювання виборчим процесом (особливо, в питаннях організації передвиборчої агітації та фінансування виборчої кампанії) і т.д.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління виборчим процесом, демократизація виборчого процесу, міжнародні виборчі стандарти, імплікація міжнародних виборчих стандартів в національну практику, український виборчий процес, реформування інституту виборів в Україні.

E. Luzhikova, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

MODERN MECHANISMS OF ADMINISTERING THE ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE AND INTERNATIONAL ELECTORAL STANDARDS: HOW REFORM SHOULD BE?

One of the key areas in the process of organizing and modalities for the honest and democratic elections in Ukraine to representative bodies and local government is search for ways to increase the efficiency of state regulation of the electoral process. Therefore, this article focuses on various dimensions of mechanisms of governance mechanisms in the electoral process reform, with considering existing international democratic electoral standards. The study based on neoinstitutionalism and comparative-historical methodologies, that provide impossibility of more precise to track the domestic development path of electoral administration institution. In the article is studied the conceptual framework of the Ukrainian electoral process

4. Закон Украины от 29 июня 2004 года №1906-IV О международных договорах Украины (В редакции Закона Украины от 05.06.2014 г. №1323-VII) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9402 – Название с экрана.

5. Закон Украины "О внесении изменений в Уголовный кодекс Украины относительно усиления ответственности за нарушение избирательных прав граждан" [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1703-18> – Название с экрана.

6. Конституция Украины, принятая на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 [Электронный ресурс]. – Код доступа: http://odeksy.com.ua/ka/konstitutsiya_ukrainy.htm – Название с экрана.

7. Кофман, Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика/ Б. Кофман // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – №3 (9). – С. 74–80.

8. Общее заявление 16-го саммита ЕС – Украина (16th EU – Ukraine Summit : Joint Statement) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf>. – Название с экрана.

References:

1. Bohashov O. (2013) Konstytutsiyno-pravovyy status orhaniv upravlinnya vyborchym protsesom v Ukraini [Constitutional and legal status of election administration in Ukraine], Center for learning L-ry, Kiev, Ukraine.
2. European truth (2017) "Does Kiev fulfill EU requirements? Part 8: Elections, Party Financing" available at: <http://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2015/02/19/7031043/> (Accessed: 20 June 2017).
3. Zhovtyak E. (2003) Reforma vyborchoho zakonodavstva: vid sliv do dila. Chomu v Ukraini nazrilo ukhvalennya Vyborchoho kodeksu i yakym vin maye buty: Zakonoproekt i komentar [Reform electoral laws from words to deeds. Why Ukraine overdue adoption of the Electoral Code and how it should be: bill and comments], Publishing Center "Education", Kiev, Ukraine.
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2004) "Law of Ukraine of June 29, 2004 No. 1906-IV about international treaties of Ukraine" available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9402 (Accessed: 20 June 2017).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2014) "Law of Ukraine on amendments to the Criminal Code of Ukraine related to strengthening responsibility for violating citizens electoral rights" available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1703-18> (Accessed: 20 June 2017).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996) "The Constitution of Ukraine" available at: http://kodeksy.com.ua/ka/konstitutsiya_ukrainy.htm (Accessed: 20 June 2017).
7. Kofman B.Y. (2007) International Electoral Standards: Identity and Structural Characteristics, Bulletin of the Central Election Commission, vol.3, pp. 74–80.
8. Council of the European Union (2015) "16th EU – Ukraine Summit : Joint Statement" available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf>. (Accessed: 20 June 2017).

Надійшла до редколегії 17.10.17

(first of all, the attention of the author focuses on the organizational and legal aspect of election campaigns administration); specify the main stages of the electoral administration mechanisms development and modern trends in this domain; identified and categorized main problems engendered by the process of public administration in the field of elections. The main conclusion of the article was thesis on the relationship between weaknesses and mechanisms of state administration of the electoral process with the volatility and contradictions of the legislation and that there was no single strategy for the development of the institution of democratic election. Proceeding from this position, the realization of the set goals requires the following series of reforms: the systematization of electoral legislation; transition to a proportional system with open lists; increasing the level of transparency and openness of the electoral process (especially, in matters of canvassing and funding for the elections), etc.

Keywords: public administration, mechanisms of administration of electoral process, democratization of the electoral process, international electoral standards, reforming the institution of elections in Ukraine, implication of international electoral standards in national practice, reforming the institution of elections in Ukraine.

УДК: 35-02./21/.22: [32:316.61]

В. М. Марковець, асп.

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

ПОЛІТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ОСОБИСТОСТІ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Аннотація. У статті проаналізовано основні аспекти процесу трансформації політичної культури особистості у відповідності до умов сучасного суспільного розвитку України. Уточнено поняття "політичної культури особистості" як мети політичної соціалізації, його інтерпретації в сучасному політичному дискурсі. Розкрито особливості, технології формування політичної культури особистості у трансформаційному суспільстві.

Ключові слова: демократія, політична культура, політична система суспільства, політична еліта, трансформація.

Постановка проблеми. Основною проблемою демократизації політичного життя України є формування політичної культури її громадян, адже життя сучасного суспільства значною мірою визначається досягнутим рівнем політичної культури, її взаємодії з іншими політичними феноменами.

Саме від свідомого вибору й активності більшості громадян залежить стан у державній політиці інтересів різних груп населення, компетентність і відповідальність правлячої еліти. Політична культура охоплює всю сукупність відносин, які складаються між учасниками політичного процесу сучасного суспільства і є тим фактором який безпосередньо впливає на його демократичний розвиток.

Аналіз останніх досліджень. Процес формування політичної культури на різних соціальних рівнях суспільства досліджували такі вітчизняні вчені як В.Бебик, Є.Бистрицький, А.Лагутін, В.Лісовий, М.Логунова, Л.Нагорна, В.Рибало, О. Рудакевич, П.Шляхун та інші. Аналіз окремих аспектів даної проблематики є предметом дослідження в працях С. Берези, В. Добіжи, В. Корнієнко, Б. Цимбалістого, Г. Щедрової.

Вагомий внесок у теоретичну розробку ідей політичної культури внесли зарубіжні вчені Г.Алмонд, З.Бжезінський, Є.Вятр, Р.Даль, Дж.Деніс, Д.Істон, Г.Лассуел, Р.Мертон, К.Превітт, Р.Такером, Дж.Томсон, Дж.Хурман та інші. Незважаючи на те, що проблеми формування політичної культури присвячено чимало праць сучасних вчених, на сьогодні питання формування політичної культури особистості в умовах трансформації суспільства залишаються дуже актуальними.

Мета статті полягає в аналізі й визначенні особливостей процесу трансформації політичної культури особистості у відповідності до умов суспільного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Докорінні політичні та соціальні зміни, структурна перебудова економіки України супроводжуються процесом становлення сучасного громадянина. Поняття "політична культура", сьогодні вживається в досить абстрактних, а іноді й суперечливих і не зрозумілих для масової свідомості значеннях.

Доцільно зауважити, що у розкритті суті політичної культури вітчизняними та зарубіжними суспільствознавцями є істотні відмінності. Утруднення в чіткому формулюванні цього категоріального терміну зумовлені великою мірою багатозначністю двох взаємопов'язаних

понять – "культура" і "політика". Якщо розуміти під культурою сукупність ґрунтовних вартостей, народжених людською цивілізацією, а у політиці бачити – науку й мистецтво управління, то політична культура в широкому розумінні постає як наслідок історичного досвіду суспільства, доволі об'єктивна ознака цивілізованості суспільства, законності влади та лояльності громадян та соціуму до неї.

У вузькому розумінні поняття політичної культури містить мову політичного дискурсу, культури політичного мислення й політичного спілкування, культури поведінки політиків і населення як суб'єктів політичного процесу [1, с. 16]. Проблема формування і розвитку політичної культури сучасної особистості набуває дедалі більшої гостроти. Йдеться про політичну культуру якісно нового рівня – культуру громадянськості, культуру реальної участі у процесах вироблення політики і державного управління.

З українським дослідником В.Веденєєвим не зайво згодитися, коли він показує, що "в політичній культурі будь-якого суспільства присутня низка елементів (її внутрішнє ядро), які виражають національно-історичну, цивілізовану специфіку та якісну визначеність даного явища. Саме завдяки цьому ядру ми зобов'язані збереженням морфологічних особливостей та цілісності політичної культури суспільства. Ядро культури еволюціонує разом з трансформацією суспільства" [5, с. 10].

В залежності від оцінки численними авторами співвідношення понять "політична культура", "політична свідомість" та "політична ідеологія та психологія" в науковій літературі бачення структури політичної культури змінюється. Політична культура є поняттям, без вагання, ширшим від поняття політичної свідомості, через те, що політична культура включає в себе політичну діяльність, позасвідомі архетипи поведінки. Не всі частини свідомості входять до складу політичної культури, а тільки ті, які відображують у собі постійні та повторювані взірці.

На наш погляд, слушним формулюванням є трактування професора І.Поліщука, за яким політична культура – це сукупність типових, відносно сталих знань, уявлень, настанов, переконань, цінностей, орієнтацій, зразків поведінки, символів, яка склалася внаслідок історичного досвіду попередніх генерацій національної (соціальної) спільноти, транслюється від покоління до покоління, але має істотний трансформаційний потен-

ціал та виявляється у діяльності суб'єктів політичного процесу та у функціонуванні політичних інститутів [8].

Політична культура формується з переконань, гіпотез, вартостей, ідей, які обумовлюють політичне діяння. Вона є мовою політичного дискурсу, словником і граматику політичної дискусії та взаєморозуміння [2, с. 11].

Розглядаючи політичну культуру в контексті теорії культури, український дослідник П.Сас запропонував власне оригінальне тлумачення інтегральної сутності її парадигми. З його точки зору, політичну культуру можна визначити, з одного боку, як спрямовані у світ політики прояви психологічних орієнтацій, ментальності, ціннісних настанов та самосвідомості членів суспільства, а з другого – як специфічне знання, дискурсивну "текстову" діяльність, які супроводжуються категоризацією політичних відносин та інших основоположних реалій суспільного буття (політична система, її інститути, релігія, мораль, історична традиція, економіка), внаслідок чого можуть утверджуватися певні настанови публічної поведінки. Політична культура має цивілізаційний вимір, який уособлюють політична система та її інститути [11, с. 36–37].

Дослідник М. Іванов робить акцент на значенні політичної культури у політичній соціалізації в умовах суспільно-політичних трансформацій. В умовах трансформації суспільства підґрунтям збереження суспільного ладу і відтворення формування громадянськості постають моральні уявлення, цінності і норми суспільства, відображені, зокрема, в політичній культурі. Культура, як носій соціально-політичних цінностей, проявляється на різних рівнях взаємодії суб'єкта і соціуму – від взаємодії дитини з батьками до відносин громадянина з державою та людини з нацією, що обумовлює розвиток політичної свідомості особистості [6, с. 60].

В умовах змін політичної та економічної системи, трансформації соціокультурного середовища при відсутності механізмів узгодження багатоманітних соціальних інтересів та забезпечення єдності й цілісності суспільства, приналежність до тієї чи іншої субкультури стає суттєвим фактором політичної соціалізації, обумовлює гетерогенність політичної культури [5, с. 88].

Всю політичну історію України можна уявити як картину неодмінної боротьби ліберальних і патріархально-традиційних цінностей: з однієї сторони – приватне починання, потреба самоствердження індивіда у змаганні з рівними, свобода власності й працелюбність, максимальне обмеження ролі держави в суспільстві; з іншого – соборність, общинність, колективізм з одночасною схильністю до авторитаризму, потреба сильного лідера харизматичного типу [1, с. 48].

Політична культура, що сформувалась під дією означених чинників, безупинно давалася взнаки упродовж всієї української історії: різним політичним силам не діставало терпимості, політичної етики, порозуміння. Адже діалогова основа в культурі відображується безпосередньо і в культурі політичного спілкування між різноманітними політичними силами, фракціями, партіями, соціальними групами тощо.

Роль політичної культури у процесі її соціалізації характеризується через здійснення її належних функцій. Так, згідно з концепцією дослідників Багмет М., Ляпіною Л., Жадан І., політична культура реалізовує низку функцій у процесі формування політичної картини світу суб'єкта, найбільш значущими з яких є соціалізувальна (визначення базових умінь, характеристик і рис особистості, необхідних для реалізації її інтересів, громадянських прав та функцій у політичній взаємодії), ідентифікаційна (забезпечення умов для реалізації потреби індивіда в груповій належності, прийнятті й захисті політичних ідеалів своєї групи), адаптаційна (вироблення механізмів

присотування до мінливої політичної реальності), регуляторна (вибір моделі соціалізації, визначення процесуальних аспектів взаємодії на основі прийнятих у межах політичної культури норм і правил), комунікаційна (забезпечення взаємодії суб'єктів соціалізації на основі загальноприйнятих уявлень, символів, стереотипів тощо), ціннісно-сміслова (детермінація політичної взаємодії і окреслення простору конструювання політичної картини світу ідеалами та цінностями політичної культури) [1, с. 48].

Політична культура – це особливий різновид культури, спосіб духовно-практичної діяльності й відносин, що відображують, закріплюють та впроваджують головні національні вартості та інтереси, формують політичні погляди та цінності, знання та навички участі громадян у суспільно-політичному житті України.

Політична культура – це історично і соціально зумовлений продукт політичної життєдіяльності людей, їх політичної творчості, який відбиває процес опанування суспільством, націями, класами, іншими соціальними спільнотами та індивідами – політичних відносин, а також розвиток їх власної сутності і діяльнісних здібностей як суб'єктів політичного життя.

Не зайве підкреслити взаємозв'язок політичної культури та політичної соціалізації. Чим вища політична культура суспільства, тим більше уваги воно надає процесові політичної соціалізації. Слушним можна припускати й інше судження: чим вищий щабель політичної соціалізації в суспільстві, тим вищою є і ступінь політичної культури. Адже люди з високим рівнем політичної соціалізації більш активні у політичному житті суспільства, забезпечуючи піднесення суспільних зв'язків.

Таким чином, поняття "політична культура" і "політична соціалізація" взаємопов'язані. Політична культура суспільства є змістовим компонентом політичної соціалізації особи. В наслідку ж політичної соціалізації суб'єкт пристосовується до політичної культури і спроможний удосконалювати її [7, с. 93]. В результаті політичної соціалізації через формування політичної свідомості особистості, що включає політичні цінності, орієнтації, установки, норми, та засвоєння й наступного відображення взірців політичної поведінки має місце відтворення політичної культури.

Внаслідок контрольованої зміни політичних еліт сформувалася істотна невідповідність між їх політичною культурою та повсякденною політичною культурою мас. Але через те, що формування політичних інститутів і структур демократії відбувається перш за все елітою, це і дозволило створити демократичну політичну систему, наприклад, у післявоєнній Німеччині за умов "підтягування" ступеня політичної культури маси. Зрозуміло, що така система не може бути сталою, тому що стабільна демократія потребує вже наявного належного рівня політичної культури мас, неуклінної схильності громадян до демократичного правління та до демократичного способу життя. Наступна ж соціально-політична та економічна стабілізація реальна в результаті довготривалого економічного зросту та послідовного закріплення в масовій свідомості тісної взаємозалежності економічної ефективності і нової демократичної політичної системи. Хоча зауважимо, що взаємозв'язки демократії і економічного добробуту не такі ж прямі, як можна їх уявляти, зокрема, в Україні.

Проте саме тут приховується загроза напрямку поєднати демократію та економічне піднесення, тоді як, за впевненістю професора Гарвардського університету С. Хангінгтона, демократія не напевне ефективно розв'язує всі першочергові проблеми корупції, несправедливості, соціальної нерівності, некомпетентного прий-

няття управлінських рішень, вона (демократія) лише створює морально-правові та інституціональні умови для гарантування свободи індивіда, однакові для всіх можливості участі у громадсько-політичних і економічних процесах [10, с. 9].

Розглянемо прийнятні для України напрями формування політичної громадянської культури. В історії політичного піднесення нації поволи стверджувався напрям піднесення демократичної культури – послідовне "підтягування" рівня політичної культури мас до рівня політичної культури еліт, що стає здійсненням за умови піднесення процесу демократизації знизу: запровадженням місцевого самоврядування, децентралізації, поділу повноважень між центром та місцевими органами врядування.

У звичайному становищі суспільства (французький політичний діяч радикального типу М.Роб'єсп'єр казав, що у такому становищі корабель держави пливе по спокійному морю) ми маємо справу з консенсусною політичною культурою, коли існує високий рівень розуміння між різними політичними силами, а більшість членів суспільства схвально сприймає відповідні політичні інститути. Подібний різновид політичної культури опирається на центристські ідеологічні орієнтації, без впадіння у надмірності ліво-революційних або право-консервативних точок зору. В умовах поляризованої політичної культури значна частина суспільства поцілена на частини, а в Україні з 2004 року на практично рівні "половини" виборців у сприйнятті політичних правил і зразків. В даному випадку ідеологічні орієнтації зрушують від середини до краю, набуваючи яскравого правого чи лівого спрямування.

Поміж реальних факторів формування демократичної політичної культури в Україні можна виокремити:

- становлення плюралізму політичних впливів, політичної діяльності; формування інститутів громадянського суспільства;
- розподілу політичної влади на горизонтальному і вертикальному рівнях, між гілками та суб'єктами державної влади;
- діяльна участь громадян у політичних процесах із сподіванням на виховну, формуючу функцію політичного осередку.

Вагомим для становлення демократичної політичної культури є присутність розвиненого громадянського суспільства: таке суспільство є придатним осередком для консолідації різноманітних соціальних сил та інтересів на основі демократичних цінностей та взірців, для формування і розповсюдження демократичної політичної культури і через неї – для зміцнення демократичного устрою, надання процесові демократизації незворотного характеру.

Відзнаками політичної культури сучасного українського суспільства є наступні риси, властиві нашому суспільству:

- тривала ідентифікація націй та народностей у світовому політичному просторі;
- намагання створити майбутній образ України;
- переосмислення фундаментальних засад політичної культури – мови і менталітету, досвіду ненасильницьких дій у політиці.

Розглядаючи питання перетворення політичної культури у сучасну зауважимо, що на інституціональному рівні є чинник гальмівного впливу на формування демократичної політичної культури. Певна пасивність можновладних структур, необізнаність політиків, чвари і незгода у Верховній Раді зумовлюють відчуження громадян від держави, влади і прийняття виважених політичних рішень. Результати соціологічних вивчень про-

токують чималий рівень зневіри у інститути влади, а ще до першорядних громадських, державних та політичних постатей. За усі роки розбудови демократичної України абсолютна довіра до парламенту, уряду, профспілок, політичних партій вище 30% за матеріалами соціологічних досліджень не піднімалася.

Наявні в Україні політичні режими нерідко заважали виробленню демократичної політичної культури. Це поєднано з незмінністю політичної еліти, котра по суті є прошарком колишніх партійно-комсомольських функціонерів та активістів.

Нова політична еліта в особі національно-патріотичних сил проявилася не досить впорядкованою і сконсолідованою, щоб повести суспільство шляхом демократії. Цим скористалась стара еліта, партійно-державна номенклатура, котра, перетягнувши демократичні заклики та укріпивши власні економічні позиції шляхом перерозподілу державної власності, притримує свій можновладний вплив. Її головні риси політичного штибу – некомпетентність, безвідповідальність, неповага до закону, розуміння права як волі держави тощо. Незмінне ситуативне балансування владного прошарку між принципами охлократичної, демократичної та авторитарної організації політичного режиму дуже ризиковане і погрожує демократії і прийдешньому соціальному розвитку.

Лишаючись при владі, можновладна еліта продовжує робити гальмівну дію на процес перетворення, позитивних змін; вона не хоче докорінних перетворень і тому процес формування демократії і, відповідно, демократичної політичної культури має подвійний, непослідовний характер.

Чинником гальмівної дії на розвиток політичної культури є хитання між західними та східними політичними вартостями. Один лише порятунком для єднання політичної культури громадян України є самоідентифікація українського народу як єдиного політичного сподівання, а гідна політична культура керівників у ній є компонентом формування демократичної громадянської культури.

Висновки. Політична культура громадянина є вагомою складовою політичної системи суспільства. Спостерігаємо двобічну взаємозалежність – політична культура особистості залежить від політичної системи суспільства, політичного режиму влади, панівного типу політичної культури, а послідні визначаються політичною культурою еліти, політичних лідерів, партійних активістів та функціонерів.

Політична культура суб'єктів політичного буття України може означитися як культура здебільше підданського різновиду, поділена вагомими розбіжностями у регіонах, у ній переважає емоційно-оціночний складник, на той міру не досить розвинені політичні знання, звичай та політичні зразки демократичного штибу.

Розглянувши питання модернізації політичної культури особистості в Україні, робимо висновок, що у пострадянських країнах процес становлення демократичної політичної культури продовжується. Поки що політична культура є культурою перехідного суспільства, інакше кажучи має "транзитарний (перехідний) тип", який з'явився унаслідок довготривалого процесу трансформації суспільства. Перспективи її піднесення полягають у помітному оновленні влади, утвердженні демократичних форм управління, формуванні та піднесенні громадянського суспільства й забезпеченні переваги прав і свобод громадян.

Список використаних джерел:

1. Багмет М., Ляпіна Л. Проблеми політичної науки в Україні та зарубіжжі / Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., Миколаїв, 2008. – Вип. 14. – С. 4–10.
2. Бебик В. М., Головатий М. Ф., Ребало В. А. Політична культура сучасної молоді. □ К.: Укр. НДІ проблем молоді, 1996. – 112 с.

3. Безклетний С. Формування політичної культури сучасних студентів як завдання практичної політики / С. Безклетний // Нова парадигма. Вип. 71. К.: Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова, 2007. С. 144-158.
4. Ващенко О. О. Формування політичної культури особистості як мета політичної соціалізації / О. О. Ващенко // Гілея (науковий вісник) : Збірник наукових праць [гол. ред. В.М. Васькевич]. – К., 2012. – Вип. 65 (10). – С. 515– 521.
5. Веденеев В.А. Политическая культура постсоветских обществ: традиции, либеральные ценности и перспективы. – Кривой Рог: Минерал, 2002. – С.10.
6. Іванов М. С. Проблеми удосконалення політичної системи України в контексті формування нової політичної культури громадян / М. С. Іванов // Наукові праці ЧДУ ім. П. Могили. – Політичні науки. Вип. Береза В.О. 21 31. Т. 44. 2005, Миколаїв. С. 64-67.
7. Ісакова Н. Г. Особливості процесу політичної соціалізації в умовах трансформації політичної системи України / Н. Г. Ісакова // Нова парадигма – Вип. 53. – К.: Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова, 2006. С. 83-95.
8. Морозова О.О. Трансформація політичної системи під впливом політичної культури // Трансформація політичних систем на постсоціалістичному просторі: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції: 8 – 9 лютого 2006 р. / укл. Г. О. Нестеренко / За ред. В. П. Бежа. – К.: НПУ імені М. П. Драгоманова, 2006. – 364 с.
9. Поліщук І. Політична культура: категоріальне осмислення. – Режим доступу: http://politolog-ua.io.ua/s415050/polishchuk_igor._politichna_kultura_kategorialne_osmislennya
10. Пробийголова Н. Особливості розвитку теорії політичної соціалізації / Н. Пробийголова // Політичний менеджмент. 2004. №6. С. 88-95.
11. Сас П. М. Політична культура українського суспільства (кінець XVI – перша половина XVII ст.) / Навч. посіб. – К: Либідь, 1998. – 296 с.

References:

1. Bahmet M., Lyapina L. Problems of political science in Ukraine and abroad / Contemporary Ukrainian politics. Politicians and political scientists about her. – Kyiv, Mykolaiv, 2008. – Vol. 14. – С. 4-10.
2. Bekik M., Holovaty M. Political culture of today's youth. K.: Eng. SRI problems of youth, 1996. – p.112.
3. Bezketnyy C. Formation of political culture of modern students the task of practical politics / s Bezketnyy // New Paradigm Vol. 71. K.: Izd NEA Dragomanov, 2007. pp. 144-158.
4. Vashchenko O. Formation of political culture of the individual as a goal of political socialization / O. Vashchenko // Gilea: Research Journal. Vol. 65. K., 2013. pp. 515-522.
5. Vedeneev V.A. Political kultura postsovetsskikh obschestv: tradition, liberal zennosti i perspektivy. – Krivoy Rog.: Mineral, 2002. – p. 10.
6. Ivanov M. Problems of improving Ukraine's political system in the context of a new political culture of citizens / MS Ivanov // Proceedings CSU them. Mr. Graves. – Political Science. Vol. Birch VA 21 T. 31. 44. 2005, Nikolaev. pp. 64-67.
7. Ishakova N. Features of process of political socialization in terms of transformation of the political system of Ukraine / NG // Ishakova new paradigm – Vol. 53. – K.: Izd NEA Dragomanov, 2006. pp. 83-95.
8. Morozova A. The transformation of the political system influenced political culture//Transformation of political systems in post-socialist space: Proceedings of the International scientific-theoretical conference: 8 – February 9, 2006 / Ed. Nesterenko GA /Ed. VP Behan. – K.: NEA Dragomanov, 2006. – p.364.
9. Polischuk I. Politikal kultura: kategorialne osmislennya. – Regim dostupu: http://politolog-ua.io.ua/s415050/polishchuk_igor._politichna_kultura_kategorialne_osmislennya
10. Probyyholova N. Features of political socialization theory / AN Probyyholova // Political Management. 2004. №6. pp. 88-95.
11. Sas P.M. Politichna kultura ukrainskogo suspilstva (kinec XVI – persha pol XVII st.) / Navch. posibn. – K: Lybid, 1998. – 296 p.

Надійшла до редколегії 23.10.17

В. М. Марковец, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ КАК СУБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье проанализированы основные аспекты процесса трансформации политической культуры личности в соответствии с условиями современного социального развития Украины. Уточнено понятие "политической культуры личности" как цели политической социализации, его интерпретации в современном политическом дискурсе. Раскрыты особенности, технологии формирования политической культуры личности в трансформационном обществе.

Ключевые слова: демократия, политическая культура, политическая система общества, политическая элита, трансформация.

V. Markovets, PhD student

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

THE POLITICAL BASES OF PERSONALITY BECOMING AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES

In the article the basic aspects of process of transformation of political culture of society are analyzed in accordance with the dominant type of modern development of Ukraine. A concept "political culture of personality" is specified as the goal of political socialization, his interpretations in modern political diskurs. Features are exposed, technologies of forming of political culture of personality in transformation society.

Key words: democratization, political culture, political participation, political elite, transformation society.

УДК: 351:69

В. Л. Мелко, асп.

Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду проблематики державного регулювання страхування будівельної діяльності в Україні. Метою статті є визначення напрямів удосконалення державного регулювання страхування будівельної діяльності в Україні.

За допомогою порівняльного, факторного та статистичного методів проаналізовано динаміку розвитку національної будівельної галузі, зроблено оцінку нормативно-правового забезпечення, а також пропозицію страхових продуктів.

Встановлено, що будівельна галузь і страхові продукти для страхування будівельних ризиків розвивається досить динамічно, проте нормативно-правова база не відповідає вимогам ринку, а також відстає від світової практики.

У статті зроблено висновок щодо необхідності запровадження комплексного страхового покриття всіх ризиків будівельної діяльності, на відміну від чинної практики покриття окремих ризиків, які можуть статися на будівельному майданчику. Страхування у такому випадку забезпечує від значних фінансових втрат. Також у разі впровадження такого підходу відпадає необхідність утримання резервних фондів, відволікаючих інвестиційний капітал. Запропоновано ввести страхування будівельно-монтажних ризиків до обов'язкових видів страхування, що стане важливим механізмом хеджування ризиків.

Ключові слова: будівництво, будівельні ризики, страхування, державне регулювання страхування будівельної діяльності.

Постановка проблеми. Страхування в будівництві як невід'ємну частину будівельного інвестиційного процесу важко переоцінити в умовах переходу і розвитку ринкових відносин. Страхування дозволяє на всіх стадіях інвестування та виконання робіт – від розробки

технічного завдання до введення об'єкта в експлуатацію – не тільки відшкодовувати страхувальнику раптові і непередбачені збитки, що виникають при будівництві, але і захищати капіталовкладення в будівництво.

Аналіз останніх досліджень. Вагомий внесок у дослідження питань регулювання страхової діяльності зробили такі вітчизняні вчені як В. Базилевич, О. Заруба, М. Мних, В. Опарін, С. Осадець, В. Плиса, Л. Рейтман та інші. Зокрема науковцями було визначено теоретичні підходи до сутності страхових операцій, здійснено класифікацію видів страхування, а також визначено стратегічні напрями удосконалення державного регулювання ринку страхових послуг.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Поряд із цим, актуальним лишаються дослідження проблем страхування у сфері будівництва в контексті пошуку шляхів удосконалення механізмів державного регулювання страхування будівельних ризиків.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення державного регулювання страхування будівельної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на кризові явища в економіці України, яка спіткала й будівельну галузь, можемо спостерігати певну позитивну динаміку. Наведемо деякі дані. З урахуванням загальної площі прийнятого в експлуатацію житла (накази Мінрегіону України від 24.04.2015 № 79, від 19.03.2013 № 95 та від 24.06.2011 № 91) та Тимчасового порядку (постанова КМУ від 09.09.2009 № 1035¹, в Україні прийнято в експлуатацію у 2015 році 11 044,4 тис.м², що є на 2 440,5 тис.м² більше, ніж у 2010 році.

Поступово збільшується кількість прийнятої в експлуатацію загальної площі житла та кількість збудованих квартир. Зокрема, з урахуванням загальної площі прийнятого в експлуатацію житла відповідно до порядків (накази Мінрегіону України від 24.04.2015 № 79, від 19.03.2013 № 95 та від 24.06.2011 № 91) та Тимчасового порядку (постанова КМУ від 09.09.2009 № 1035) введення в експлуатацію загальної площі зросло з 8604 м² у 2010 року до 11 044 м² у 2015 році.

Незначною мірою зменшилася загальна кількість незавершених будівель та інженерних споруд: з 27 383 у 2004 році до 16 380 у 2014 році [2].

Зазначимо, що галузь будівництва є однією із найризиковіших щодо нещасних випадків на виробництві, впливу погодних явищ та стихійних лих, невиконання своїх зобов'язань третіми особами тощо. Здійснення страхування будівельно-монтажних ризиків дозволяє будівельній компанії зняти з себе тягар можливих додаткових витрат, що не лише здатні суттєво вплинути на рентабельність проекту, але й зірвати усі строки будівництва. Замовник же перестає бути заручником фінансової спроможності підрядника та отримує ефективного контролера будівельного процесу в особі інженерів, наданих страховою компанією.

Відносини у сфері страхування регулюються Законом України "Про страхування" [7], втім цей нормативно-правовий акт не містить спеціальних положень щодо страхування на будівництві. Також страхування притаманних будівельній галузі ризиків не відносяться до обов'язкових. Такий стан державного регулювання страхування будівельних ризиків призводить до нехтування будівельниками страховим механізмом захисту заради економії обігових коштів, незважаючи на чисельні факти травмування, збитків, не виконання зобов'язань тощо.

З метою урегулювання питань розвитку страхової діяльності у будівництві було ухвалено Положення про страхування ризиків у будівництві [4] (1994 р.). Положення містить порядок страхування будівельних ризи-

ків, умови страхування та вимоги до організацій, що здійснюють страховий захист. В умовах страхування зазначається, що у стандартний обсяг покриття страхування ризиків в будівництві входять: пожежа, удар блискавки, вибух газу; дія підземного вогню, гірські обвали, зсуви, буря, ураган, злива, повінь, паводок, град, сіль; вибух парових пристроїв, газових сховищ, газопроводів; вибух машин, апаратів і приладів, що діють на стиснутому газі і повітрі; внутрішнє пошкодження електричних установок, приладів і машин від впливу електричного струму; викрадення, знищення, пошкодження застрахованої власності внаслідок протиправних дій третіх осіб; знищення або пошкодження будівельних конструкцій в процесі виконання будівельних або монтажних робіт на будівельному майданчику з вини Страхувальника (персоналу) та осіб, за вчинки яких він несе відповідальність. У Положенні йдеться про перехід до страхування ризиків за принципом "Усі ризики будівництва".

Також Рекомендації зі страхування ризиків у будівництві [6] (2008 р.) містять положення щодо добровільного страхування об'єкта будівництва (комплексу робіт) та відповідальності перед третіми особами, пов'язаної із виконанням будівельно-монтажних і пусконаладжувальних робіт у процесі будівництва.

На практиці ні Положення, ні Рекомендації повною мірою не застосовується.

Науковці відзначають, що сьогодні страхування будівельно-монтажних ризиків в нашій країні під силу лише великим професійним страхувальникам, які мають договори перестрахування з іноземними перестрахувальниками – членами IMIA, кваліфікованих фахівців з процесу аналізу будівельно-монтажних ризиків та дійсні активи і технічні резерви з власного утримання ризиків. Зараз цим вимогам відповідають лише лічені компанії. Більшість компаній страхують будівельні ризики по правилах страхування від пошкодження вогнем. Проте це не значить, що у страхування будівельних ризиків в Україні нема майбутнього. По-перше, за даними учасників ринку, хоча і дуже поступово, але частка таких полісів у загальному обсязі страхування збільшується. По-друге, робляться кроки щодо впорядкування законодавчо-нормативної бази. По-третє, зростає культура страхування самих забудовників та їх зацікавленість у якісному страхуванні будівельних ризиків [8].

Поряд з цим, вітчизняні страхові компанії розробляють страхові продукти для будівельної галузі, визнаючи, що одночасно з розвитком будівельних технологій зростає і складність завдань, що постають при зведенні сучасних споруд. До вже звичних складнощів, що несуть із собою висотні роботи, додається необхідність дотримання прогресивних технологій та новітніх будівельних матеріалів. Очевидно, що в разі дотримання всіх норм та вимог ризик руйнування споруд та завдання шкоди працівникам та устаткуванню не є значним, однак в разі допущення інженерних чи технологічних помилок він суттєво зростає. Зокрема страхова компанія АТ "СГ "Ю.БІ.АЙ" здійснює страхування будівельних та монтажних ризиків (CAR-EAR), яке працює за принципом "від будь-яких ризиків", а відтак забезпечує максимально широкий захист від непередбачуваних подій в процесі здійснення будівництва, реконструкції, ремонту будівель, споруд, інженерних мереж та технологічного обладнання [9].

На умовах АТ "СГ "Ю.БІ.АЙ", при страхуванні будівельно-монтажних ризиків на весь обсяг будівництва видається один договір, за яким застрахованими є усі учасники будівництва: замовник, генпідрядник, а також субпідрядники. За договором страхування може бути застраховане: 1) майно, призначене для проведення будівельно-монтажних робіт (БМР) і знаходиться на

¹без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, за 2014-2015 роки – також без частини зони проведення антитерористичної операції

будівельному майданчику (зокрема продукція будівельно-монтажних робіт; будівельні, транспортні засоби та механізми, а також обладнання для здійснення БМР; тимчасові будівлі, споруди та обладнання будівельного майданчику; будівлі та споруди, що підлягають реконструкції та капітальному ремонту); 2) монтаж будь-якого технологічного обладнання, прокладання інженерних комунікацій; 3) відповідальність за шкоду, що може бути завдана третім особам в процесі БМР.

Зокрема, ПрАТ "Європейський Страховий Союз" пропонує страхування будівельно-монтажних ризиків [10]. Страхувальником може бути юридична особа або дієздатна фізична особа (замовники, підрядчики, субпідрядники та інші незалежно від підпорядкування та форм власності), які знаходяться на території України та уклали зі Страховиком Договір добровільного страхування будівельно-монтажних ризиків.

За окремими умовами, обумовленими у Договорі страхування, до страхових випадків може належати: враження застрахованого майна електричним струмом у вигляді короткого замикання, перевантаження електромережі; розриви тросів, ланцюгів, падіння деталей та інших предметів на застраховане майно; помилки при монтажних роботах, що призвели до пошкодження або знищення застрахованого майна; аварія на транспорті, що використовується на будівельному майданчику, що призвела до пошкодження або знищення застрахованого майна [10].

Аналізуючи вищенаведені страхові продукти вітчизняних страхових компаній, можна дійти висновку про їх невідповідність світовій практиці. Перелік цих видів страхування не виходять за межі стандартного майнового страхування та страхування відповідальності. Єдина відмінність у тому, що вітчизняні страхові компанії намагаються завищити тарифи через підвищену ризиковість будівельної діяльності. Проте відсутня практика комплексного страхування будівельно-монтажних ризиків, а також відсутні специфічні страхові продукти, що призначені саме для страхування ризиків на будівництві.

Страхове покриття за принципом "від усіх ризиків" забезпечує захист не тільки від класичних небезпек, таких як пожежа, стихійні лиха, настання цивільної відповідальності перед третіми особами тощо, але й від суто специфічних ризиків, таких як: помилка проектувальника; використання дефектних матеріалів; недбалість персоналу; вплив електричного струму; розрив тросів, строп, ланцюгів іншого допоміжного обладнання для здійснення БМР.

Страхова сума включає суму по об'єктах будівництва і монтажу (в розмірі їх дійсної вартості), та суму по відповідальності за шкоду, що може бути завдана третім особам. Страхове покриття надається на весь термін або обсяг здійснення будівельно-монтажного проекту від моменту вивантаження будівельних матеріалів та/або обладнання на будівельний майданчик до моменту здачі об'єкту в експлуатацію. Може бути надано розширення періоду страхування на термін випробування або гарантійного обслуговування.

На сьогодні частка будівельних ризиків в портфелі – не більш 2% від загального обсягу страхування. Точніше дізнатися про конкретні цифри не виявляється можливим, тому що зазвичай страховики не виділяють в звітності премії за полісами CAR \ EAR в окрему статтю. В світі страхуються практично 100% будівельно-монтажних ризиків[8].

Безперечно, що страхування майнових та технічних ризиків можна віднести до числа достатньо складних страхових продуктів, які задовольняють потреби страховиків та страхувальників. Велика розмаїтість категорій майнових об'єктів припускає наявність опитувальних форм, що відбивають специфіку ризику та враховує те, що страхуванню підлягають, як правило, об'єкти високої вартості [1].

Загальна динаміка показників страхової діяльності у розрізі тих видів, які характерні, у тому числі, для будівельної сфери наведено на рис. 1.

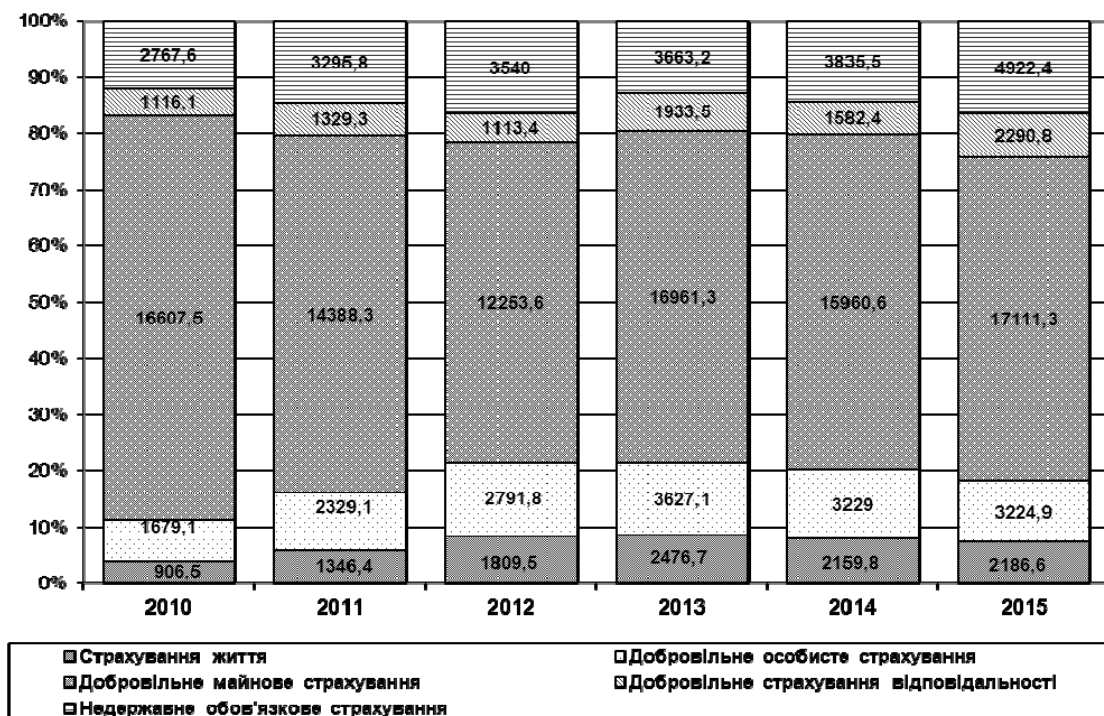


Рис. 1. Валові страхові премії за видами страхування у 2009-2015 роках, млн. грн.

Джерело: Складено автором за джерелом [3]

Дані рисунку демонструють відносно стійкі показники розвитку страхової галузі у розрізі надходження валових страхових премій. Незначне зростання у 2015 році передусім пояснюється підвищенням вартості страхових полісів, а не розширенням кола страхувальників.

Відповідно до практики страхування будівельно-монтажних ризиків вітчизняними страховими компаніями, страхова сума (ліміт відповідальності (зобов'язань) страховика) при страхуванні будівельно-монтажних ризиків, як правило, встановлюється в розмірі повної кошторисної вартості об'єкта будівельно-монтажних робіт (контрактною вартості будівельно-монтажних робіт), включаючи вартість проектування, технічної документації та робочої сили. Страхова сума може бути встановлена: для будівельних робіт; для монтажних робіт; для будівельних матеріалів та конструкцій; для будівельної техніки та обладнання; для обладнання будівельного майданчика; для допоміжних споруд; для наявних об'єктів (майна) тощо[5].

Також у договорі страхування може бути передбачено коригування страхової суми та страхового платежу відповідно до кінцевої вартості будівельно-монтажних робіт.

Якщо страхова сума становить певну частку вартості застрахованого об'єкта будівельно-монтажних робіт або застрахованого майна (має місце недострахування), страхове відшкодування виплачується у такій же частці від визначених за страховим випадком збитків, якщо інше не передбачено умовами договору страхування. Це правило застосовується до кожного об'єкта будівельно-монтажних робіт або майна окремо. Договором страхування може бути передбачено рівень відхилення попередньої вартості робіт від кінцевої вартості робіт, при якому не застосовується правило пропор-

ційності. При страхуванні післяпускових гарантійних зобов'язань страхова сума встановлюється, виходячи з кінцевої вартості об'єкта будівельно-монтажних робіт.

Страхові тарифи обчислюються актуарно (математично) на підставі відповідної статистики настання страхових випадків. Конкретний розмір страхового тарифу визначається при укладенні договору страхування за згодою сторін. Оплата страхового платежу здійснюється Страхувальником згідно з умовами договору страхування.

Залежно від виду будівельно-монтажних робіт, підвладності страховим ризикам та інших факторів договором страхування може бути передбачена умовна та (або) безумовна франшиза, розміри яких визначаються за згодою сторін при укладенні договору страхування. У разі встановлення в договорі страхування безумовної франшизи при настанні страхового випадку Страховик не відшкодує частину збитку в розмірі безумовної франшизи. Якщо договором страхування передбачена умовна франшиза, то Страховик не відшкодовує збитки Страхувальника при настанні страхового випадку, якщо їх розмір менший або дорівнює умовній франшизі, та компенсує збитки Страхувальника повністю згідно з умовами договору страхування в межах страхової суми (ліміту відповідальності (зобов'язань) Страховика), якщо їх розмір перевищує встановлену договором страхування умовну франшизу. Як правило, франшиза встановлюється стосовно всіх збитків за одним страховим випадком. Якщо відбудеться декілька страхових випадків, франшиза буде вираховуватись з суми збитку за будь-яким та кожним страховим випадком.

Загальна динаміка страхових виплат за деякими видами страхування, що також стосуються будівельної діяльності наведено на рис.2.

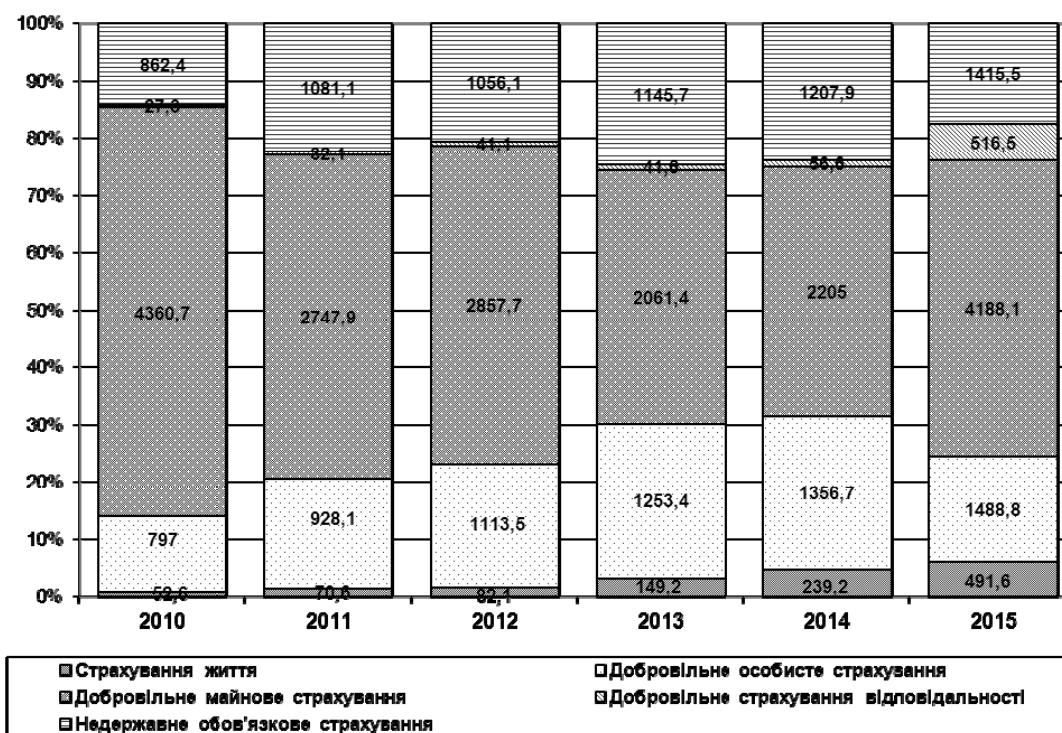


Рис. 2. Страхові виплати за видами страхування у 2009-2015 роках, млн. грн.

Джерело: Складено автором за джерелом [3]

Стосовно страхових виплат ми також можемо спостерігати відносно стійкі показники. Проте значно збільшилися виплати за таким видом страхування як добро-

вільне страхування відповідальності, з 27,3 млн.грн у 2010 році до 56,6 млн.грн у 2014 році і – різке зростання у 2015 році до 516,5 млн.грн. Але знов-таки, ми не мо-

жемо проаналізувати рівень страхових виплат щодо страхування будівельно-монтажних ризиків.

Згідно правил вітчизняних страхових компаній, страхове відшкодування у разі загибелі об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна визначається в межах відповідної страхової суми (ліміту відповідальності (зобов'язань) страховика) з урахуванням умов договору страхування залежно від того, яка з сум виявиться меншою, виходячи з: вартості замінення об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна або дійсної вартості об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна на дату настання страхового випадку з відрахуванням вартості наявних залишків, придатних до реалізації та (або) використання за функціональним призначенням.

Страховальник не має права відмовлятися від майна, що залишилося після страхового випадку, навіть пошкодженого. Залишкова вартість такого майна підлягає відрахуванню з суми збитку. Якщо це передбачено умовами договору страхування, страховик має право у разі загибелі об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна визначити страхове відшкодування, виходячи з величини страхової суми з урахуванням умов договору. При цьому залишки майна, що придатні для подальшого використання або реалізації, передаються у власність страховика, або його представнику у строк, визначений останнім.

Страхове відшкодування у разі викрадення застрахованого майна визначається, виходячи з його дійсної вартості на дату настання страхового випадку в межах відповідної страхової суми з урахуванням умов договору страхування.

Страхове відшкодування у разі пошкодження об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна визначається, виходячи з вартості витрат на його відновлення (ремонт) до стану, у якому воно перебувало безпосередньо перед настанням страхового випадку, але не більше відповідної страхової суми (ліміту відповідальності (зобов'язань) страховика). При визначенні страхового відшкодування до розрахунку приймаються тільки ті будівельні та монтажні роботи та їхні вартісні показники, що були враховані в контрактній (кошторисній) вартості та страховій сумі при укладенні договору страхування.

Вартість необхідних витрат на відновлення (ремонт) пошкоджених об'єктів будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна складають тільки витрати, викликані страховим випадком. До витрат на відновлення (ремонт) включаються витрати на матеріали та запасні частини, необхідні для відновлення (ремонту) майна.

Однією із головних відмінностей страхового механізму у будівельній діяльності є специфічний страховий продукт, що відрізняється високим ступенем наукоємності андеррайтингу страхових ризиків і всього комплексу реалізації страхових послуг. Складність механізму страхування будівельних ризиків передусім пояснюється складною природою технічних ризиків та їхнім різноманіттям, що, у свою чергу, ускладнює задачу органів державного регулювання стосовно розвитку цього сегменту страхування.

Висновки. Безперечно, що страхування будівельних ризиків є ефективним механізмом захисту капіталовкладень у будівництво. Необхідність застосування страхового механізму захисту підтверджується світовою практикою.

З урахуванням норм Господарського та Цивільного кодексів України та підзаконних актів Кабінету Міністрів України та Мінрегіонбуду, доцільно внести зміни до Закону України "Про страхування" в частині внесення

страхування будівельно-монтажних ризиків до обов'язкових видів страхування. Так, на нашу думку, страхування ризиків будівельних робіт має бути одним із важливих етапів здійснення будівництва об'єктів.

Для галузі будівництва притаманні майже усі страхові ризики за виключенням сільськогосподарських (врожай, тварини). Предметом страхування можуть бути всі матеріали, обладнання та роботи за контрактом – від підготовки будівельного майданчика до підписання акту здачі-приймання об'єкта і на гарантійний період, в т.ч. будівельна частина, включаючи нульовий цикл, зведення стін, установка перекриттів тощо, монтаж всіх систем, інженерних мереж і комунікацій, оздоблення, установка обладнання, пусконаладжувальні роботи, благоустрій території, тимчасові будівлі і споруди, будівельна техніка та обладнання будмайданчика.

На нашу думку, зважаючи на міжнародний досвід страхування ризиків будівельної діяльності доцільно запровадити страхове покриття не окремих ризиків, а всіх ризиків, які можуть статися на будівельному майданчику. Саме такий поліс, укладений на умовах CAR (ContractorsAllRisks), може забезпечити ефективний страховий захист споруджуваного об'єкта і реальну фінансову захист будівельному підприємству. Страхування у такому випадку убезпечує від значних фінансових, а також відповідає необхідності утримання резервних фондів, відволікаючих інвестиційний капітал.

Список використаних джерел:

1. Волощук А.В. Сучасна практика страхування будівельних ризиків // Науково-виробничий журнал – 2010. – № 2 (214). – С.46-48.
2. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua>
4. Положення про страхування ризиків у будівництві: протокол Міністерства будівництва України №10 від 15.06.94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/tpart04/isx04253.htm>
5. Правила добровільного страхування будівельно-монтажних ризиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.providna.ua
6. Про оприлюднення Рекомендацій зі страхування ризиків у будівництві: наказ від 30.05.2008 № 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://normativ.com.ua/types/tdoc16240.php>
7. Про страхування: закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80/print1452596799151589>
8. Сердюк Т.В. Ризики в будівництві та особливості їх страхування в сучасних економічних умовах в Україні [Текст]/ Т.В., Сердюк, М.О. Малик//Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: Зб. наук. праць. – Вип. 30. – К.: КНУБА, 2013. – 292 с.
9. Страхування будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ubi.ua/uk/insurance-building>
10. Страхування будівельно-монтажних ризиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eiu.com.ua/str_mayna_bud.html

References:

1. Voloshchuk A.V. Suchasna praktyka strakhuvannya budiveln'nykh ryzykiv // Naukovo-vyrobnychyy zhurnal – 2010. – № 2 (214). – S.46-48.
2. Derzhavna sluzhba statystyky. – [Elektronnyyresurs]. – rezhymdostupu: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Ofitsiynyy sayt Natsional'noyi komisiyi, shcho zdiysnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferi rynkiv finansovykh posluh. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://nfp.gov.ua>
4. Polozhennya pro strakhuvannya ryzykiv u budivnytstvi: protokol Minbudarkhitektury №10 vid 15.06.94. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://www.uazakon.com/document/tpart04/isx04253.htm>
5. Pravyla dobrovil'noho strakhuvannya budivel'no-montazhnykh ryzykiv. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: www.providna.ua
6. Pro opriyudnennya Rekomendatsiy zi strakhuvannya ryzykiv u budivnytstvi: nakazvid 30.05.2008 № 230. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhymdostupu: <http://normativ.com.ua/types/tdoc16240.php>
7. Pro strakhuvannya: zakon Ukrainyvid 07.03.1996 № 85/96-VR. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80/print1452596799151589>
8. Strakhuvannya budivnytstva. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.ubi.ua/uk/insurance-building>
9. Strakhuvannya budivel'no-montazhnykhryzykiv. – [Elektronnyyresurs]. – Rezhym dostupu: http://www.eiu.com.ua/str_mayna_bud.html

Надійшла до редколегії 28.08.17

В. Л. Мелко, асп.

Черниговский национальный технологический университет, Чернигов, Украина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Статья посвящена рассмотрению проблематики государственного регулирования страхования строительной деятельности в Украине. Целью статьи является определение направлений совершенствования государственного регулирования страхования строительной деятельности в Украине.

С помощью сравнительного, факторного и статистического методов проанализирована динамика развития национальной строительной отрасли, произведена оценка нормативно-правового обеспечения, а также предложено страховых продуктов.

Установлено, что строительная отрасль и страховые продукты для страхования строительных рисков развиваются достаточно динамично, однако нормативно-правовая база не отвечает требованиям рынка, а также отстает от мировой практики.

В статье сделан вывод касательно необходимости внедрения комплексного страхового покрытия всех рисков строительной деятельности, в отличие от действующей практики покрытия отдельных рисков, которые могут произойти на строительной площадке. Страхование в таком случае защищает от значительных финансовых потерь. Также в случае внедрения такого подхода отпадает необходимость содержания резервных фондов, отвлекающих инвестиционный капитал. Предложено ввести страхование строительно-монтажных рисков к обязательным видам страхования, что станет важным механизмом хеджирования рисков.

Ключевые слова: строительство, строительные риски, страхование, государственное регулирование страхования строительной деятельности.

V. Melko, PhD student

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

STATE REGULATION OF INSURANCE CONSTRUCTION ACTIVITY IN UKRAINE

The article is devoted to the problems of state regulation of construction activities insurance in Ukraine. The article determines areas of improvement of state regulation of construction activities insurance in Ukraine.

Through comparative, factorial methods and statistical analysis it was stepped up the dynamics of the national construction industry, as well as an estimation of legal support and the offer of insurance products were determined. It was found that the construction industry and insurance products for the insurance of construction risks are growing very rapidly, but the legal framework does not meet the requirements of the market, and is behind the international practice.

It was concluded that introduction of a comprehensive coverage of all risks of construction activities is the necessity of national practice, as opposed to the current practice of covering certain risks that may occur on construction site. Insurance in this case protects from significant financial losses. Also, if implemented, this approach eliminates the need for maintenance of reserve funds, diverting investment capital. A type of insurance of construction risks as a compulsory insurance was proposed, which will be an important mechanism for hedging.

Keywords: construction, construction risks insurance, insurance of state regulation of construction activity.

УДК: 353.9

В. П. Пилипенко, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Визначено зміст державної політики інноваційного розвитку сучасної України. З'ясовано, що реалізація державної політики інноваційного розвитку в процесі модернізації є неможливою без раціоналізації культури, суспільства і особистості, тобто зміни в світоглядах і в морально-практичному змісті свідомості особистості. Зазначено, що актуального значення набуває вже не стільки факт розробки офіційних документів по інноваційній політиці, скільки формування державою ефективних механізмів взаємовідносин між учасниками інноваційної діяльності.

Ключові слова: державна політика інноваційного розвитку; інноваційна політика; процес модернізації; раціоналізація.

Одним з важливих факторів, що впливають на соціально-політичний розвиток суспільства та держави, є інновації. Інноваційна діяльність стає невід'ємною частиною будь-якого сучасного соціально-політичного утворення. Актуальність дослідження механізму управління інноваціями пояснюється тим, що це один з ключових чинників, здатних підвищити результативність роботи будь-якої структури, підвищити конкурентоспроможність, а отже, і максимізувати можливість реалізації потенціалу цієї структури. Ефективне використання інновацій, забезпечують сталий соціально-політичний розвиток.

У контексті дослідження державної політики інноваційного розвитку в процесі модернізації варто розглянути явище раціоналізації, адже без запропонованої Ю.Габермасом раціоналізації нам видається неможливою і повноцінна модернізація через інновації. Так відомий німецький дослідник Юрген Габермас розглядає можливість раціоналізації життєвого світу як наслідок диференціації його компонентів – культури, суспільства і особистості. В якості основних факторів раціоналізації Ю.Габермас розглядає зміни в світоглядах і в морально-практичному змісті свідомості особистості, які мають свою власну логіку розвитку. Ю.Габермас виходить з того, що онтогенез проходить ті ж щаблі, що й філогене-

з. Тому, реконструюючи логіку розвитку світоглядів, а також морально-практичної свідомості суспільства, він спирається на онтогенетичне дослідження когнітивного розвитку, проведені Жаном Піаже, і на роботи американського психолога Лоренса Колберга, який вивчав розвиток моральної здатності судження індивіда від дитячих років до зрілого віку.

Ю. Габермас розглядає світогляди як культурні інтерпретативні системи, що представляють собою фонове знання соціальних груп і гарантують взаємозв'язок орієнтацій дії членів спільноти [4, с. 99]. Він виділяє три історичні типи світорозуміння, кожному з яких відповідає певна стадія соціальної еволюції: міфологічний світогляд, характерний для родових товариств; релігійно-метафізичний світогляд, властивий цивілізаціям, або товариствам, організованим навколо держави; сучасне розуміння світу, яке сформувалося в епоху модерну.

Історичний перехід від однієї системи розуміння до іншої означає зростання ступеня відкритості світоглядів, їх раціоналізацію, яка в свою чергу забезпечує більш раціональні орієнтації дії. На думку Ю.Габермаса, зміни в світоглядах не можливо пояснити виключно зовнішніми факторами – економічними чи соціальними. Їх можна розуміти як прояв процесів навчання, як рішення проблем [4, с. 100]. Кожна наступна сходинка

світорозуміння відрізняється від попередньої не просто змістовним збільшенням знання, але появою нових формальних структур, які уможливають принципово інший вид обґрунтування та інтерпретації. З теорії Ж.Піаже Ю.Габермас запозичив не тільки розрізнення структур навчання і змісту навчання, і не тільки поняття "логіка розвитку". Сам напрям розвитку світоглядів він тлумачить у дусі висунутої Ж.Піаже концепції децентрації, згідно з якою когнітивний розвиток означає в загальному децентрацію егоцентричного розуміння світу.

Процес модернізації України вбачається нам не можливим без державної політики інноваційного розвитку, що у постмодерний період не може відстороненим від особи.

Державна політика інноваційного розвитку України сьогодні є технократично орієнтованою, що видно із встановленої на законодавчому рівні системи інноваційного розвитку що включає:

Верховну Раду України визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності, а саме: створює законодавчу базу для сфери інноваційної діяльності; затверджує пріоритетні напрями інноваційної діяльності; в межах Державного бюджету України визначає обсяг асигнувань для фінансової підтримки інноваційної діяльності.

Регіональні органи влади відповідно до їх компетенції: затверджують регіональні інноваційні програми; визначають кошти бюджету для фінансової підтримки регіональних інноваційних програм і доручають регіональним державним адміністраціям фінансування регіональних інноваційних програм через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення) у межах виділених у цих бюджетах коштів; контролюють фінансування регіональних інноваційних програм за кошти бюджету.

Представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради відповідно до їх компетенції: затверджують місцеві інноваційні програми; у межах коштів бюджету розвитку визначають кошти місцевих бюджетів для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм; створюють комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм за кошти місцевих бюджетів, затверджують їх статuti чи положення про них, підпорядковують їх своїм виконавчим органам; доручають своїм виконавчим органам фінансування місцевих інноваційних програм за рахунок коштів місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення) або через комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи; затверджують порядок формування і використання коштів комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ; контролюють фінансування місцевих інноваційних програм за кошти місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення); контролюють діяльність комунальних інноваційних фінансово-кредитних установ.

Кабінет Міністрів України: здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності; готує та подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності як окрему загальнодержавну програму або в рамках Програми діяльності Кабінету Міністрів України, загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; здійснює заходи щодо реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; сприяє створенню ефективної інфраструктури у сфері інноваційної діяльності; створює спеціалізовані державні інноваційні фінансово-кредитні устано-

ви для фінансової підтримки інноваційних програм і проектів, затверджує їх статuti чи положення про них, підпорядковує ці установи спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності; готує та подає Верховній Раді України як складову частину проекту Закону "Про Державний бюджет України" на відповідний рік пропозиції щодо обсягів бюджетних коштів для фінансової підтримки виконання інноваційних проектів через спеціалізовані державні інноваційні фінансово-кредитні установи; затверджує положення про порядок державної реєстрації інноваційних проектів і ведення Державного реєстру інноваційних проектів; інформує Верховну Раду України про виконання інноваційних проектів, які кредитувалися за кошти Державного бюджету України, і про повернення до бюджету наданих раніше кредитів.

Для здійснення координації діяльності державних органів виконавчої влади і реалізації державних науково-технічної та інноваційної політик утворено Державне агентство України з інвестицій та інновацій. В рамках міжвідомчої програми активізації інноваційної діяльності в науково-технічній сфері розширюється число інноваційних технологічних центрів, орієнтованих на промислове виробництво конкурентноздатної наукоємкої продукції. В процесі реалізації програми в різних регіонах України створено інноваційно-технологічні центри, у складі яких працюють підприємства, що займаються розробкою, створенням і випуском невеликих партій конкурентноздатної наукоємкої продукції. На території країни діють технологічні парки. Забезпеченню пріоритету випуску високотехнологічної і наукоємкої продукції сприяють реалізація заходів державної підтримки малих підприємств.

Закон України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" визначає правові, економічні, організаційні та фінансові засади державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій і спрямований на забезпечення ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу України, технологічності виробництва продукції, охорони майнових прав на вітчизняні технології на території держав, де планується або здійснюється їх використання, розширення міжнародного науково-технічного співробітництва у цій сфері.

Тривалий час інноваційному законодавству України була властива певна фрагментарність та непослідовність. У загальному вигляді законодавчі та нормативно-правові акти з інноваційної діяльності, що були прийняті в останні роки минулого століття, можна об'єднати в чотири основні групи, які регулюють такі питання: внутрішньоекономічні відносини щодо інноваційного розвитку, здійснення інноваційної діяльності в різних сферах господарської, науково-технічної, інформаційної та інших видах діяльності; структурно-функціональне й екологічне забезпечення інноваційної діяльності; особливості здійснення інноваційної діяльності на окремих територіях і в економічних зонах; питання інтелектуальної власності і механізм інформаційного забезпечення інноваційної діяльності; зовнішньоекономічні відносини.

Важливим кроком на шляху формування державної інноваційної політики в Україні було прийняття Законів "Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків", "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні", цілого ряду постанов Уряду для забезпечення реалізації цих Законів, а також інших законодавчих актів, які регулюють окремі аспекти інноваційної діяльності.

Проте слід зазначити, що відсутність сформованого системного підходу, науково обґрунтованих концептуальних засад і єдиного структурованого "дерева цілей"

державної науково-технологічної та інноваційної політики не компенсується збільшенням кількості законодавчих і нормативно-правових актів, численними змінами та доповненнями до них. Як світовий, так і вітчизняний досвід свідчать, що, чим частіше змінюються правові норми, тим гірше вони виконуються.

Законодавчо не встановлені критерії інноваційності проектів і розмежування інвестиційних та інноваційних проектів. Недостатньо встановлені питання об'єктивної експертизи та конкурсних засад бюджетного фінансування наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проектів. Так, Закон України "Про державні цільові програми" передбачає обов'язкове проведення державної експертизи проектів державних цільових програм згідно з нормами законодавства, які відсутні.

Отже, інституційно-правове забезпечення інноваційної діяльності в Україні перебуває на етапі формування, у даний момент створені основні його елементи. Однак законодавчо-правова база регулювання інноваційних процесів в Україні вимагає розширення й удосконалювання в усіх напрямках, зазначених, наприклад, у роботах. Необхідною умовою оптимізації позитивного впливу інституційно-правового забезпечення є адміністративний супровід реалізації прийнятих нормативно-правових актів, більше якісний контроль за виконанням їхніх норм, підвищення правової дисципліни державних органів влади, підприємницьких структур.

На думку провідних дослідників, що приділяють велику увагу законодавчо-правовому забезпеченню інноваційної діяльності, в Україні існує необхідність розробки ряду нових нормативно-правових актів, які б регулювали певні сфери такої діяльності. Можна підкреслити необхідність прийняття закону про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій.

Слід також зазначити, що вимагають доповнення задекларовані раніше стратегічні цілі, завдання й принципи державної інноваційної політики України. Це обумовлено рядом причин: по-перше, істотно зросла роль і значущість державної інноваційної політики і стратегії інноваційного розвитку; по-друге, у контексті світових тенденцій змінюється парадигма взаємодії держави й частки сектора в сфері інтенсифікації інноваційного розвитку; по-третє, реалізація державної інноваційної політики доповнюється новими сферами й напрямками.

Разом з цим, як показує світовий досвід, найбільш динамічний розвиток отримують ті регіони, де формується регіональна інноваційна інфраструктура, яка включає в себе освітні та наукові установи, підприємства, дослідницькі центри, органи державного управління, фінансові установи на основі територіальної концентрації мереж постачальників, виробників і споживачів, пов'язаних інноваційним ланцюжком "освіта – наукові дослідження та розробки – промислове виробництво – ринок".

Формування такої інфраструктури забезпечує для регіонів додаткові конкурентні переваги на ринку товарів і послуг за рахунок можливості здійснювати внутрішню спеціалізацію і стандартизацію, мінімізував витрати на впровадження інновацій. Залучення наявних можливостей системи освіти до цього процесу передбачає як безпосередню участь вищих навчальних закладів освіти в інноваційній діяльності, так і освітньо-просвітницьку діяльність, завдання якої полягають в якісному кадровому забезпеченні економіки інноваційного типу, формуванні інноваційної культури в суспільстві.

Головним дієвим механізмом реалізації інноваційної моделі розвитку економіки України залишається система технологічних парків. Практика їхньої роботи підтвердила високий внесок технопарків у справу активізації інноваційної діяльності регіонального рівня. За час дії

Закону України "Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків" суттєво зросла кількість пропозицій щодо розроблення освоєння і організації виробництва цілої низки нової високо-технологічної продукції.

Державна політика інноваційного розвитку сучасної України, а особливо модернізація, як кінцева мета інноваційного розвитку модерної держави, не є можливою без раціоналізації культури, суспільства і особистості, тобто зміни в світоглядах і в морально-практичному змісті свідомості особистості.

Список використаних джерел:

1. Гаврилов К.Л. Механизм обновления: Концепция развития национальной инновационной системы России. М., 2003. С. 26.
2. Груба Г.І. Інноваційна політика як важлива складова інноваційного розвитку економіки / Г.І. Груба // Державне управління та місцеве самоврядування [Наук. вісн. Акад. муніц. упр.]. – К.: Видавничо-поліграфічний центр АМУ. – Вип. 3(5). – 2008. – С. 35–42.
3. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д.В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія, 2014. Вип. 3 (117). – С. 33–35.
4. Косенко Д. В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д.В. Косенко // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия политология – М.: ИПК РУДН, 2013. Вип. 4. – С. 98–106.
5. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д.В. Косенко // Молодой ученый. Ежемесячный научный журнал. – Казань: ООО "Издательский дом Молодой ученый", 2014. №12 (71). – С. 336–339.
6. Косенко Д.В. Інституціалізація сфери політичної відкритості в процесі демократичних трансформацій / Д.В. Косенко // Гуманітарні студії. 36. наук. праць. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2015. – Вип. 26. – С. 142–148.
7. Култыгин В.П. Теория рационального выбора. Возникновение и современное состояние // Социол. исследования. 2004. № 7.
8. Лапин Н.И. Теория и практика инноватики. Учебное пособие / Лапин Н.И. – М.: Логос, 2008 – 382 с.
9. Осмаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М., 1980. С. 27.
10. Социально-управленческий механизм развития производства: методология, методика и результаты исследования. Новосибирск, 1989. С. 30.
11. Blau P.M. Exchange and power in social life. N.Y., 1964. P. 252.
12. Blumer H. Symbolic Interactionism. University of California Press, Ltd., 1986. P. 2.
13. Cooley Ch.H. Human nature and social order. N.Y., 1964.
14. Homans G.C. Behavioral theory in sociology/ Ed. by R.L. Hamblin, J.H. Kunkel. New Brunswick; New Jersey, 1977. P.
15. Parsons T. Social System. Routledge & Kegan Paul Ltd., 1991. P. 47.
16. Rational choice theory. Advocacy and Critique. Key Issues in sociological theory / Ed. by J.S. Coleman, Y.J. Fararo. Newbury Park; California, 1992. P. 23.
17. Skinner B.F. These lecture of behavior: the operant behaviorism of B.F. Skinner: comments and consequences / Ed. by A.C. Catania, S. Hamad. Cambridge, 1988.
18. Watson J.B. Behaviorism // J.B. Wots on with a new introduction by G.A. Kimble. New Brunswick; New Jersey, 1998.
19. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Köln; Berlin, 1964. S. 10.
20. Weber M. Economy and society/ Ed. by G. Roth, C. Wittich. University of California Press, 1978.

References:

1. Gavrilo, K.L. (2003) Mechanizm obnovenija: Konceptcija razvitija nacional'noj innovacionnoj sistemy Rossii [Update Mechanism: The Concept of the Development of the National Innovation System of Russia], Moscow, Russia.
2. Gruba, G.I. (2008) "Innovative politics as an important component of innovation development of the economy" Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia [State administration and local self-government], Vydavnycho-polihrafichnyj tsentr AMU, vol. 3 (5), pp. 35–42.
3. Kosenko, D.V. (2014) "Concept of rationality as a platform for social and political innovations" Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka [Bulletin of the Kyiv National University named after Taras Shevchenko], vol. 3 (117), pp. 33–35.
4. Kosenko, D.V. (2013) "Rationalization of political power of democratic societies in the theory of communicative action of Jurgen Habermas" Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov: Serija politologija [Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship: A Series of Political Science], vol. 4, pp. 98–106.
5. Kosenko, D.V. (2014) "Rationalization of political power as a platform for public innovation in a post-national state" Molodoy uchenyj. Ezheimesjachnyj nauchnyj zhurnal. [Young Scientist. Monthly scientific journal], vol. 12 (71), pp. 336–339.

6. Kosenko, D.V. (2015) "Institutionalization of the sphere of political openness in the process of democratic transformations" Humanitarni studii [Humanitarian studies], vol. 26, pp. 142-148.
7. Kulygin, V.P. (2004) "The theory of rational choice. Appearance and current state", vol. 7.
8. Lyapin, N. I. (2008) Teorija i praktika innovatiki [Theory and practice of innovation], Logos, Moscow, Russia.
9. Omarov, A.M. (1980) Social'noe upravlenie. Nekotorye voprosy teorii i praktiki [Social management. Some questions of theory and practice], Moscow, Russia.
10. "Socio-management mechanism of production development: methodology, methodology and results of the research" (1989) Social'no-upravlencheskij mehanizm razvitiya proizvodstva: metodologija, metodika i rezultaty issledovanija, Novosibirsk, Russia.

11. Blau, P.M. (1964) Exchange and power in social life. N.Y.
12. Blumer, H. (1986) Symbolic Interactionism, California.
13. Cooley, Ch.H. (1964) Human nature and social order, New York.
14. Homans, G.C. (1977) Behavioral theory in sociology, New Brunswick; New Jersey.
15. Parsons T. Social System. Routledge & Kegan (1991) Paul Ltd.
16. "Rational choice theory. Advocacy and Critique. Key Issues in sociological theory" (1992), Newbury Park; California.
17. Skinner, B.F. (1988) These lection of behavior: the operant behaviorism, Cambridge.
18. Watson, J.B. (1998) Behaviorism, New Jersey.
19. Weber, M. (1964) Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin.
20. Weber M. (1978) Economy and society, California.

Надійшла до редколегії 11.09.17

V. П. Пилипенко, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Определено содержание государственной политики инновационного развития современной Украины. Установлено, что реализация государственной политики инновационного развития в процессе модернизации невозможно без рационализации культуры, общества и личности, то есть изменения в мировоззрениях и в морально-практическом смысле сознания личности. Отмечено, что актуальное значение приобретает уже не столько факт разработки официальных документов по инновационной политике, сколько формирование государством эффективных механизмов взаимоотношений между участниками инновационной деятельности.

Ключевые слова: государственная политика инновационного развития; инновационная политика; процесс модернизации; рационализация.

V. Pylypenko, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF UKRAINE IN MODERNIZATION PROCESS

The content of the state policy of innovative development of modern Ukraine is determined. It is revealed that realization of the state policy of innovative development in the process of modernization is impossible without rationalization of culture, society and person, without changes in the person's worldview, moral and practical sense of individual consciousness. It is noted that the fact of developing of official documents on innovation policy is not as actual as the state formation of effective mechanisms of relations among the participants of innovation activity.

Keywords: state policy of innovation development; innovation policy; process of modernization; rationalization.

УДК: 35.1

К. О. Семьоркіна, асп.

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

УЧАСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ВПРОВАДЖЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття присвячена визначенні проблемних питань, що виникають у взаємодії організацій громадянського суспільства та органів державної влади в цілому та під час формування і реалізації державної політики у сфері прав людини.

На основі визначених проблем, для їх вирішення пропонується: не формально, а реально використовувати експертний потенціал правозахисного середовища та прийняти Закон України "Про публічні консультації".

Моніторинг організацій громадянського суспільства показав низький рівень виконання Національної стратегії у сфері прав людини органами державної влади. Також, серед виконавців відсутня Верховна Рада України. Тому, зважаючи на чинну нормативно-правову базу, пропонується створити ефективну модель взаємодії організацій громадянського суспільства – органів виконавчої влади – парламенту. Розкрито механізми такої взаємодії, запропоновані конкретні повноваження всіх суб'єктів для ефективної реалізації Національної стратегії у сфері прав людини

Ключові слова: національна стратегія у сфері прав людини, організації громадянського суспільства, органи державної влади, Верховна Рада України, публічні консультації.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. На сьогоднішній день набирає обертів тенденція дедалі ширшого залучення організацій громадянського суспільства до процесу формування та реалізації державної політики. Варто зазначити, що більшість стратегічних документів, зокрема і Національна стратегія у сфері прав людини та План дій на її реалізацію розроблялися у постійній співпраці з організаціями громадянського суспільства. Хоча, після оприлюднення текстів, які набрали чинності організації громадянського суспільства звернули увагу на те, що багато положень було змінено або внесено додатково без узгодження з громадськістю. Тим самим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, посилення механізмів контролю, зокрема і закріплення цього на законодавчому рівні.

Зараз постає питання виконання цих стратегічних документів, де необхідне прийняття багатьох управлінських рішень, що безпосередньо стосуються прав людини. Оскільки ці питання мають суспільно важливе значення, а експертний та контрольний потенціал організацій громадянського суспільства є важливим, пошук ефективних та дієвих механізмів взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства є вкрай необхідним.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. До проблематики участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики зверталися, зокрема, О. Вінніков, В.А. Дерезь, В.О.Купрій, М.В. Лациба.

Ці науковці розглядають здебільшого стан розвитку громадянського суспільства, проблеми взаємодії між організаціями громадянського суспільства та органами державної влади.

Але ці праці не містять комплексний аналіз діяльності органів державного управління щодо реалізації прав і свобод спільно з організаціями громадянського суспільства. Виникає потреба в комплексному дослідженні й теоретичному визначенні системи вихідних засад сучасної концепції прав людини; у визначенні новітніх тенденцій розвитку інституту прав людини та механізмів залучення всіх гілок влади для забезпечення прав людини.

Метою статті є визначення основних проблем, які виникають у взаємодії організацій громадянського суспільства та органів державної влади, запропонувати науково-теоретичне удосконалення державних засобів забезпечення реалізації прав і свобод людини, зокрема, нової моделі взаємодії організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади та парламенту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для взаємодії органів влади та громадянського суспільства на сьогодні використовуються такі механізми як: консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи, моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо. Так, з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства у 2016 році Указом Президента України від 26.02.2016 №68 "Просприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [11].

У 2015 році була затверджена Указом Президента Національна стратегія у сфері прав людини (далі – Стратегія) [9]. Вона зосереджена на вирішенні основних системних проблем у сфері захисту прав і свобод людини та нових викликах суспільства.

Імплементація Стратегії має забезпечуватися спільними діями державних органів, інститутів громадянського суспільства, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підтримки Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій на усіх етапах розроблення плану дій щодо реалізації її положень, моніторингу та контролю.

Таким чином, організації громадянського суспільства спільно з Уповноваженим ВРУ з прав людини, розуміючи потенційні ризики невиконання Стратегії, для вироблення і впровадження механізму координації процесу реалізації Стратегії та Плану дій уклали Меморандум про співпрацю [7].

Основною метою є сприяння забезпечення дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами принципів, закріплених Стратегії.

Для допомоги органам влади в імплементації Стратегії організації громадянського суспільства:

- самостійно залучають необхідних експертів та організацій, а також координують їхню роботу;
- збирають та узагальнюють інформацію від ЦОБВ, залучених експертів та організацій;
- взаємодіють із ЦОБВ шляхом участі у робочих групах, нарадах, публічних заходах, а також експертизах проєктів нормативно-правових актів;
- ініціюють проведення публічних заходів.

Організації громадянського суспільства забезпечують збір та обробку публічної інформації від центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОБВ) шляхом:

- первинного збору: отримання від ЦОБВ їхніх внутрішніх планів заходів на виконання Плану дій, відповідальних осіб та їх контактних даних, а також звітів про вже проведені заходи;

- поточного збору: у процесі взаємодії в робочих групах, участі у нарадах ЦОБВ, через надання запитів на ЦОБВ від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- періодичного збору: на підставі публічних звітів ЦОБВ.

Моніторинг правозахисних організацій спільно з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини щодо імплементації Урядом Стратегії засвідчує відсутність мотивації в урядових структурах до досягнення стратегічних цілей, низький фаховий потенціал органів-виконавців, про це свідчить і рівень виконання Плану дій – лише 21% [8; с. 36]. Всупереч заявленій меті Стратегії, права і свободи людини не стали пріоритетом та визначальним чинником під час визначення і реалізації державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Основними проблемами невиконання Плану дій

- нерозуміння змісту заходів Плану дій центральним органом виконавчої влади-виконавцем та низька кваліфікація службовців;
- небажання використовувати експертний потенціал правозахисного середовища;
- відірваність (автономність) Плану дій від інших різноманітних планів та програм, які існують паралельно; не врахування під час розроблення Плану дій процесів децентралізації;
- моніторинг виконання Стратегії і Плану дій базується на індикаторах, вироблених для Плану дій, а не для Стратегії;
- фактична необізнаність громадян та посадовців органів влади про Стратегію і План дій, та, в цілому, низький рівень обізнаності про права людини, домінуюча роль негативних стереотипів в суспільстві.

Ці висновки підтверджують і низку висновків, за результатами проведених досліджень в контексті "взаємодії організацій громадянського суспільства та органів державної влади".

У звіті за результатами дослідження "Громадянське суспільство в Україні" зроблено висновки, що участь організацій громадянського суспільства в громадянському представництві у формуванні та реалізації державної політики обмежене не врегульованими на законодавчому рівні формами демократії участі, правил проведення публічних консультацій; відсутність державного стимулювання залученості ОГС до проведення освітніх та інформаційних кампаній з нагальних для суспільства питань; недостатньою державною підтримкою участі ОГС у прийнятті державних рішень [1; с. 40].

Цілком погоджуємося з думкою В.А. Дерещ, що суттєво послаблює довіру до інституту консультацій з громадськістю те, що при остаточному прийнятті рішень переважно не враховуються (або враховуються мінімально) їх результати, а також громадська думка. Серед основних причин цього – вимоги рекомендаційного, а не обов'язкового характеру реалізації рекомендацій, вироблених громадськістю, а також стійке небажання органів державної влади. Відповідно, звітність органів державної влади щодо проведення консультацій з громадськістю та їх результатів має переважно інформаційно-повідомлювальний характер та не завжди відображає їх реальний стан. Здебільшого такі звіти не містять детальної інформації щодо пропозицій, наданих громадськістю, результатів їх врахування. Оприлюднення звітів здійснюється незначною частиною органів державної влади. Констатується також досить довільне дотримання при взаємодії з громадськістю належних процедур або їх пряме порушення саме стороною державної влади [3, с. 119-120].

Дослідження Українського незалежного центру політичних досліджень називає такі помилки під час проведення консультацій з громадськістю [2, с. 45]:

- позиціонування як консультацій з громадськістю будь-яких заходів із залученням громадських організацій. Це дискредитує консультації як інструмент участі громадянської в управлінні державними справами та підриває довіру організованої громадськості до органів влади;

- проведення формальних консультацій з громадськістю. Це відбувається у випадку некоректного обрання форми консультацій, неналежного поширення інформаційного повідомлення щодо проведення консультацій або виключення з процесу обговорення груп, на які безпосередньо впливає обговорюване рішення;

- вибіркове виконання Порядку проведення консультацій. Наприклад, наявність оголошення про проведення консультацій, але відсутність звіту за їх результатами, або наявність звіту без зазначення у ньому результатів розгляду (врахування чи неврахування пропозицій). Будь-яке порушення законодавства державними службовцями, навіть дрібне, підриває довіру громадян до органів влади;

- невиконання Порядку проведення консультацій. Вимоги цього нормативно-правового акта є імперативними, а не рекомендаційними для органу виконавчої влади. Відповідно, невинесення на публічне громадське обговорення проектів документів, стосовно яких встановлено вимогу щодо їх обов'язкового публічного громадського обговорення, є порушенням процедури їх ухвалення і може бути підставою для визнання його нечинним.

Разом із тим, станом на сьогодні взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається недостатньо ефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. Приміром, за даними експертного опитування серед причин неефективності консультацій з громадськістю передусім є [6 с. 11]:

- небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції;
- низька якість пропозицій;
- відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо.

Цілковитим погоджуємося із пропозиціями щодо ефективної моделі взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади, яка потребує [6, с. 12]:

- забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасне інформування про підготовку проектів рішень;
- подальшого вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що

має забезпечити результативність процедур консультацій з громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;

- охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингу, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства;

- стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами державної влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур.

Залишається відкритим питання ефективності ухвалення нормативно-правових актів та управлінських рішень. Важливим кроком до забезпечення врахування органами державної влади пропозицій, зауважень, громадської, закріплення принципів: відкритості, прозорості, підзвітності органів державної влади, має стати вдосконалення процедур на законодавчому рівні. Зокрема, таким кроком має бути прийняття закону "Про публічні консультації".

На нашу думку органам державної влади необхідно використовувати експертний потенціал, зокрема правозахисних організацій, оскільки вони найкраще знають, проблеми, які виникають із забезпеченням прав людини, а також міжнародні та європейські стандарти. Одним із величезних надбань організацій громадянського суспільства, як виробників публічної політики є інформація (знання), яка може бути недоступна або менш доступна для органів влади. На думку В.Купрія ІГС (інституту громадянського суспільства) часто більше обізнані в тій сфері, в якій вони діють. Оскільки творення політики є високоінтенсивним інформаційним процесом, то зазначені структури потенційно можуть відігравати важливу роль на етапі як формулювання проблеми, складання порядку денного, так і формулювання альтернатив рішення. Наприклад, громадські організації людей з обмеженими фізичними можливостями, володіючи специфічною інформацією щодо проблем своєї соціальної групи, можуть стати активними гравцями при ухваленні соціальної політики. Це в цілому значно впливає на саму суть політики. Участь зазначених інституцій у процесі творення політики створює умови для визначення проблеми, полегшує прийняття певних рішень, унеможливорюючи або стримуючи вибір інших рішень [5, с. 143].

Цей потенціал має враховуватися органами державної влади. Оскільки забезпечення прав людини має бути на належному рівні, а Стратегія не містить положення щодо такого важливого виконавця як Верховна Рада України, враховуючи існуючу нормативно-правову базу, для об'єднання зусиль виконавчої, законодавчої гілок влади та організацій громадянського суспільства, на нашу думку, доцільно запровадити новий формат взаємодії (рис. 1).

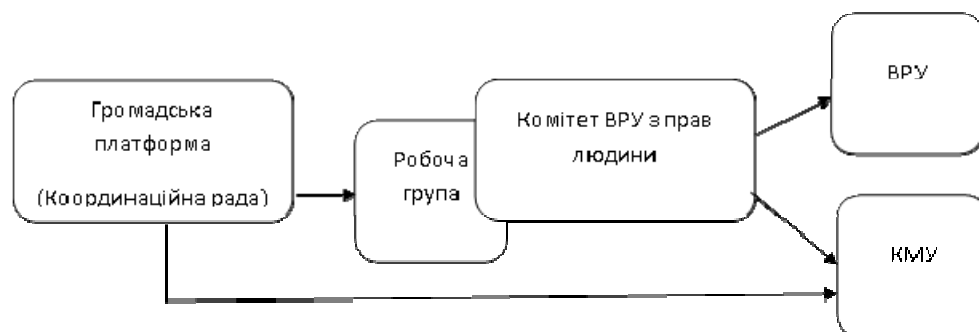


Рис.1 Модель взаємодії організацій громадянського суспільства – органів виконавчої влади – парламенту

Тим самим для використання потенціалу Верховної Ради України, а саме: концентрації законопроектної, організаційної та контрольної функцій Комітету з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин на дотриманні і забезпеченні прав людини Урядом України за стратегічними напрямками, визначеними Стратегією, пропонуємо створити робочу групу при Комітеті. До складу робочої групи, яку очолить народний депутат України із числа членів Комітету, входитимуть, крім членів Комітету, також представники правозахисних організацій – учасники Громадської платформи моніторингу, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Урядовий Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини.

Відповідно статті 15 Закону України "Про комітети Верховної Ради", Комітет при здійсненні законопроектної функції має право [4]:

- створювати робочі групи і призначати їх керівників із числа членів комітету для підготовки проектів актів Верховної Ради України, питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів;

- включати до складу робочої групи членів комітету, інших народних депутатів України, співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою;

- залучати до роботи в робочих групах фахівців на контрактній основі з оплатою за рахунок коштів, передбачених у кошторисі витрат на здійснення повноважень Верховної Ради України;

- залучати до роботи в робочих групах посадових та службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування за згодою керівника відповідного органу.

Робочу групу Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин пропонуємо створити з метою отримання і узагальнення інформації, організації та підготовки слухань (тематичних слухань) у Комітеті, сприяння в організації законопроектної роботи та здійснення парламентського контролю Комітетом.

Необхідна обов'язкова взаємодія із структурними підрозділами апарату Верховної Ради України, народними депутатами України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Громадською платформою моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, іншими установами та організаціями, експертами, міжнародними організаціями.

Пропонуємо виділити такі основні функції Робочої групи:

- 1) надання Комітету інформації про виконання Урядом Стратегії та Плану з дій з її реалізації, зосередження уваги Комітету на відповідності стратегічним напрямкам рішень та дій Уряду.

- 2) організація та підготовка слухань (тематичних слухань) у Комітеті та парламентських слухань, "години запитань до Уряду" з питань імплементації Стратегії.

Робоча група готуватиме: пропозиції щодо тематичних слухань, аналітику, пропозиції щодо доповідачів-експертів з числа моніторів Стратегії, проекти рекомендацій Комітету/парламенту; питання для "години запитань до Уряду"; пропозиції щодо направлення матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, структурним підрозділом апарату та Комітетам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам;

- 3) підготовка пропозицій Комітету щодо організації законотворчої роботи.

Важливими елементами також є: підготовка пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи, базуючись на стратегічних напрямках Стратегії; розробка (організовувати розроблення) проектів законів та інших актів; здійснювати моніторинг внесених законопроектів (поправок до законопроектів), їх попередній розгляд та підготовку проектів висновків і пропозицій Комітету на відповідність стратегічним напрямкам Стратегії та/або рішенням Європейського суду з прав людини.

Завдяки такій моделі для ефективної реалізації Стратегії будуть задіяні всі необхідні суб'єкти:

- виконавці (органи виконавчої влади), за якими закріплене обов'язкове виконання заходів, передбачених Планом дій;

- організації громадянського суспільства, як експерти, які допомагають виконавцям та монітори, які слідкують за станом виконання, готують звіти та реагують на невиконання Стратегії;

- парламент, як законодавчий орган, аналізує законопроекти, що надходять до Верховної Ради України, на дотримання в них прав людини, використовує контрольну функцію.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Органи державної влади взаємодію досі залишаються в основному закритими для співпраці з організаціями громадянського суспільства, часто використовують таку комунікацію для популяризації своєї діяльності та формального виконання обов'язку "громадського обговорення". Посадові особи органів державної влади не налаштовані саме на рівноправний аналіз проблем за участю громадськості. Співпраці фактично відводяться лише окремі "декоративні" питання. Найважливіші та першочергові проблеми традиційно залишаються поза контролем громадськості.

За для вирішення цих проблем необхідне нормативно-правове врегулювання всіх цих питань, зокрема, через прийняття Закону України "Про публічні консультації".

Взаємозв'язок організації громадянського суспільства – органи виконавчої влади – парламент має сприяти належному врахуванню міжнародних стандартів прав людини при виробленні державної політики у сфері прав людини.

Подальшого дослідження потребує вставлення ефективності діяльності такого взаємозв'язку.

Список використаних джерел:

1. Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / Л. Паливода, О. Вінніков, В. Купрій [та ін.]; Упоряд.: Л. Паливода. – К.: БФ "Творчий центр ТЦК. 2016 [Електронний ресурс]. Режим доступу: ccc-tck.org.ua/download/library/60/
2. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Методичні рекомендації / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: А. О. Красносілська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук. – К.: Агентство "Україна", 2013. – С. 45.
3. Дерещ В. А. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] / Вікторія Анатоліївна Дерещ // Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. Часопис Київського університету права, 2015.
4. Закон України "Про комітети Верховної Ради України" від 04.04.1995 № 116/95-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
5. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2010. – Вип. 2. – 276 с.
6. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. – К.: – Ваїте, 2016. – 280 с.
7. Меморандум про співпрацю Уповноваженого ВРУ з прав людини та організації громадянського суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hro.org.ua/index.php?id=1468224816>
8. Резюме звіту за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (01 грудня 2015 р. – 01 грудня 2016 р.). Підготовлений учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верхо-

вної Ради України з прав людини / Ред. кол.: Семьоркіна К., Мойса Б. та ін.; заг. ред. А.Буценка, Б. Крикливенка. – Київ, 2016 – 36 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hro.org.ua/index.php?id=1489681689>

9. Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 "Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини" // База даних "Законодавство України" ВР України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

10. Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 "Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні"

References:

1. Palyvoda, L. And Vinnikov, O. And Kuprij V. (2016) Gromadyans'ke suspil'stvo v Ukraini: zvit za rezul'tatamy doslidzhennya [Civil Society in Ukraine: Report on Research Results] – Kyiv, Ukraine, available at: <http://ccc-tck.org.ua/download/library/60/> (Accessed 27 Sep. 2017).

2. Krasnosil's'ka, A.O. and Lacyba, M.V. and Voloshyn, A.V. and Kuprij, V.O. and Chermoshenceva, N.M. and Vashuk, O.L. (2013) Derzhavna polityka spryannya rozvytku gromadyans'kogo suspil'stva. Metodychni rekomendatsiyi [State policy for promoting civil society development. Guidelines], Agentstvo "Ukrayina", Kyiv, Ukraine, p. 45.

3. Derecz' V. A. (2015) "Public participation in the formation and implementation of public policy", Chasopy's Ky'yivs'kogo universy'tetu prava. Administratyvne pravo i proces. Finansove pravo. Informacijne pravo. vol. 3 available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_3_30 (Accessed 21 Sep 2017).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine "About the committee of the Verkhovna Rada of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 29 Sep 2017).

5. Kuprij, V.O. (2010) "Institutions of civil society and the process of shaping public policy", Zbirnyk naukovy'x prac' Nacional'noyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry' Prezy'dentovi Ukrainy [Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], Kyiv, Ukraine, p. 143.

6. OSCE (2016) Isnuyuchi mexanizmy spivpraci organiv derzhavnoyi vlady z organizacijamy gromadyans'kogo suspil'stva v konteksti realizatsiyi Nacional'noyi strategiyi spryannya rozvytku gromadyans'kogo suspil'stva v Ukraini 2016-2020 [Existing mechanisms of cooperation between public authorities and civil society organizations in the context of the implementation of the National Strategy for Promoting Civil Society in Ukraine 2016-2020], Kyiv, Ukraine.

7. Ombudsman of Ukraine (2016), Memorandum on cooperation between the Commissioner for Human Rights and civil society organizations, available at: <http://hro.org.ua/index.php?id=1468224816> (Accessed 20 Sep. 2017).

8. Bushhenko, A.P. (ed.) and Kryklyvenko B.V. (ed.) (2016) Rezyume zvit za rezul'tatamy monitoryngu implementatsiyi Nacional'noyi strategiyi u sferi pravlyudy'ny' (01 grudnya 2015r. – 01 grudnya 2016 r.), [Summary of the annual monitoring report on the implementation of the National Human Rights Strategy (December 1, 2015 – December 1, 2016)], Kyiv., Ukraine, available at: <http://hro.org.ua/index.php?id=1489681689> (Accessed 20 Sep. 2017).

9. The President of Ukraine (2015), Decree "On Approval of the National Human Rights Strategy of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (Accessed 29 September 2017)

10. The President of Ukraine (2016), Decree "On promoting the development of civil society in Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (Accessed 04 October 2017).

Надійшла до редколегії 02.10.17

K.O. Семьоркіна, асп.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

УЧАСТИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Статья посвящена определению проблемных вопросов, которые возникают при взаимодействии организаций гражданского общества и органов государственной власти в целом и при формировании и реализации государственной политики в области прав человека.

На основе определенных проблем, для их решения предлагается: не формально, а реально использовать экспертный потенциал правозащитного сообщества и принять Закон Украины "О публичных консультациях".

Мониторинг организаций гражданского общества показал низкий уровень выполнения Национальной стратегии в области прав человека органами государственной власти. Также, среди исполнителей стратегии отсутствует Верховная Рада Украины. Поэтому, приняв во внимание действующую нормативно-правовую базу, предлагается создать эффективную модель взаимодействия организаций гражданского общества – органов исполнительной власти – парламента. Раскрыты механизмы такого взаимодействия, предложены конкретные полномочия всех субъектов для эффективной реализации Национальной стратегии в области прав человека

Ключевые слова: национальная стратегия в области прав человека, организации гражданского общества, органы государственной власти, Верховная Рада Украины, публичные консультации.

K. Semorkina, PhD student

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

PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATION IN THE IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHTS STRATEGY

The article is devoted to certain problematic issues that arise in the interaction of civil society organizations and state authorities in general and during the formation and implementation of state policy in the field of human rights.

On the basis of the identified problems, it is proposed to solve them: it is not formal, but actually use the expert potential of the human rights protection environment and adopt the Law of Ukraine "About Public Consultation".

The monitoring of civil society organizations showed a low level of implementation of the National Human Rights Strategy by public authorities. Also, the reiso Verkhovna Rada of Ukraine among the performers. The refore, in view of the current legal framework, it is proposed to create an effective model for the interaction of civil society organizations – the executive authorities – the parliament. The mechanisms of such interaction are revealed, specific powers of all subjects are proposed for the effective implementation of the National Strategy for Human Rights.

Keywords: national strategy in the field of human rights, civil society organizations, state authorities, Verkhovna Rada of Ukraine, public consultations.

УДК: 351.83

Є. О. Чигринцев, асп.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, Київ

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ

У статті досліджуються основні складові механізму державного регулювання ринку праці в Україні, за допомогою яких регулюють сферу соціально-трудова відносин, здійснюють підтримку безробітної молоді, регулюють рух трудових ресурсів та організовують професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робочої сили.

Ключові слова: механізми регулювання, зайнятість молоді, безробіття, ринок праці.

Постановка проблеми Ринок праці і зайнятість населення займають особливе місце в системі ринкових відносин. Більшість економічних, соціальних, демографічних явищ, що протікають в ринковій економіці, прямо або побічно, повністю або частково відображають процеси, що відбуваються на ринку праці. Будучи невід'ємною

частиною сучасної економіки, ринок праці виконує важливу роль в системі відтворення. Саме на ринку праці відбувається купівля-продаж робочої сили, оцінюється її корисність і суспільна значущість. В зв'язку з цим науковий пошук шляхів розв'язання проблем, пов'язаних з побудовою сприятливих умов для підвищення людського

потенціалу України є актуальним і має велике теоретичне значення. Особливу увагу необхідно приділити, насамперед, регулюванню зайнятості молодих спеціалістів на ринку праці загалом. Глибоке знання фундаментальних основ економіки праці відіграє ключову роль в розумінні безлічі соціальних проблем та явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження механізмів регулювання державної політики зайнятості молоді на ринку праці внесли такі вчені: В. Базидевич [1], А. Іванченко [2], Н. Єсінова [3], Є. Качан [4], І. Михасюк [5], О. Мордвінов [6], А. Рофе [7], Рудницька [9], Л. Шевченко [10].

Метою дослідження є визначення основних складових механізмів державного регулювання зайнятості молоді в Україні.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах господарювання, коли економічна система не спроможна вирішити ряд економічних і соціальних проблем, створюється механізм функціонування ринку праці з елементами державного та профспілкового втручання. Механізм функціонування ринку праці складається з суб'єктів, об'єктів, цілей, інструментів та засобів впливу.

До суб'єктів ринку праці відносять: носіїв, виконавців та виразників господарсько-трудових інтересів.

Носії господарсько-трудових інтересів – це соціальні групи, які відрізняються один від одного за майновим станом, доходами, професіями, галузевими та регіональними інтересами.

Виразниками господарсько-трудових інтересів виступають об'єднання носіїв господарсько-трудових інтересів (спілки, асоціації). Серед них найбільш відомими є профспілки, спілки роботодавців-фермерів, різних торговців, банківських установ.

Виконавцями господарсько-трудових інтересів є органи трьох гілок влади, побудовані за ієрархічним принципом, зокрема це: Міністерство праці; обласні, районні, міські служби зайнятості; відділи та управління за праці та соціальних питань при виконавчих комітетах. Ці органи державної влади покликані запроваджувати у життя програму державної економічної політики.

Носії та виразники використовують різні способи впливу на державну економічну політику: засоби масової інформації, демонстрації; маніфестації, збір підписів, звернення в суди, кампанії громадянської непокорності тощо. В свою чергу, органи державної влади використовують свої засоби адміністративного та економічного впливу на носіїв та виразників господарсько-трудових інтересів: трудове та господарське законодавство, оподаткування, пенсійне законодавство, пільгове кредитування, санкції та штрафи.

Об'єкти державного регулювання ринку праці – це ситуації, явища та умови соціально-економічного життя, де виникають труднощі, які не розв'язуються автоматично, в той час як їх розв'язання терміново потрібне для нормального функціонування економіки і підтримання соціальної стабільності в суспільстві. До них належать:

- соціальні відносини між роботодавцями і працівниками за наймом;
- трудові відносини між роботодавцями і найманими працівниками включаючи оплату та охорону праці, приймання та звільнення працівників;
- зайнятість, включаючи регулювання попиту та пропозиції робочої сили;
- допомога по безробіттю;
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників;
- розподіл та перерозподіл робочої сили тощо;

Методи державного регулювання ринку праці:

- Захисні, призначені для обмеження дій, які призводять до незахищеності різних верств населення;
- заохочувальні, направлені на створення умов, у яких можуть створюватися і розвиватися певні форми діяльності;
- обмежувальні, яке здійснюється для виключення дій окремих осіб або їх групи таким чином, щоб вони не могли одержати переваг перед іншими;
- директивного регулювання, яке передбачає вплив уряду на ринок праці з урахуванням інтересів населення;
- інструментальне регулювання за допомогою економічних, фінансових заходів (податків, субсидій), які сприяють росту пропозиції на ринку праці або зростанню зайнятості.

Два типи політики на ринку праці:

- активна – комплекс заходів спрямованих на підвищення конкурентоспроможності робочої сили: працевлаштування, консультування, сприяння в професійній перепідготовці;
- пасивна – комплекс заходів соціального захисту безробітних (реєстрація, виплата соціальної допомоги, надання пільг).

Визначальною функцією управління є регулювання. У найбільш загальному вигляді "регулювання зайнятості молодого населення" можна визначити як застосування суб'єктами регулювання методів і засобів впливу на трудові ресурси з метою залучення їх до економічної діяльності. Воно є системним явищем і має внутрішню структуру. Елементами структури системи регулювання зайнятості населення є три підсистеми. Першу підсистему утворюють суб'єкти регулювання, другу – механізми регулювання, третю – об'єкти регулювання. Кожна з підсистем має свій зміст і свою внутрішню структуру й відносно системи регулювання зайнятості населення може розглядатися як система нижчого ієрархічного рангу.

Механізм державного управління [9, с. 6] – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Залежно від того, які саме проблеми і як вони вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів.

Комплексний механізм державного управління може складатися із таких елементів:

1. Економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо).
2. Мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи).
3. Організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результат їх функціонування).
4. Політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо).
5. Правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [8, с. 7]. Проте, на наведений нижче схемі ці механізми чітко не виділено.

Н.І. Єсінова вважає, що "механізмами регулювання ринку робочої сили є сукупність заходів і спеціальних інститутів, за допомогою яких держава здійснює свій вплив" [3, с. 171-172] та пропонує таку їх класифікацію:

1. За масштабом впливу:
 - загальні, які охоплюють усе працездатне населення;
 - селективні, які поширюються на окремі групи працездатних осіб.
2. За способом впливу:
 - прямі (регулюючі), які безпосередньо спрямовані на створення додаткових робочих місць, установа мінімальної заробітної плати, регламентацію робочого часу;
 - непрямі, які впливають на ринок робочої сили за допомогою зміни умов господарювання через здійснення державою відповідної податкової, грошово-кредитної, інвестиційної та бюджетної політики.
3. За типом впливу:
 - активні, які спрямовані на підвищення професійної та регіональної мобільності працездатних, збереження й підвищення рівня зайнятості на підприємствах;
 - пасивні, до яких належать різноманітні виплати допомог з безробіття.
4. За змістом:
 - економічні, які включають надання кредитів, субсидій, пільг і дотацій підприємцям, регулювання рівня податку та відсотка;
 - адміністративні, до яких належать законодавчі акти, що регламентують робочий час, пенсійний вік, обмеження імміграції;
 - ідеологічні, які спрямовані на формування суспільної думки.
5. За об'єктом впливу:
 - спрямовані на кількісні параметри (динаміка співвідношення попиту та пропозиції робочої сили);
 - спрямовані на якісні характеристики (рівень освіти і професійної підготовки, територіально-галузевої структури);
 - які враховують організаційний аспект ринку праці.

Засоби та інструменти державного регулювання О.Г. Мордвінов за спорідненими ознаками об'єднав у такі групи:

1. Засоби державного регулювання:
 - адміністративні (станданти, дозволи, ліміти, заборони, обмеження, нормативи, штрафи);
 - економічні (податки, державні інвестиції, закупівлі, субсидії, дотації, кредити, позички, ціни);
 - інформаційні (публікації у засобах масової інформації, документи).
2. Інструменти державного регулювання:
 - законодавчо-правові (закони, постанови, укази);
 - нормативно-адміністративні (розпорядження, рішення, вказівки, накази, інструкції, правила, положення, договори);
 - організаційно-економічні (плани, проекти, державний та місцевий бюджети, державне замовлення й державний контракт, цільові програми, прогнози) [6, с. 79-80].

У свою чергу, засоби та інструменти державного регулювання реалізуються через методи державного управління, або інакше – через способи державно-управлінського впливу. У науковій літературі визначають також прямі методи державного регулювання зайнятості (законодавче регулювання умов наймання та використання робочої сили, стимулювання створення нових робочих місць, заходи щодо збереження та підвищення рівня зайнятості на підприємствах) та непрямі (державна фінансова політика, монетарна, фінансова, виплати різних видів допомоги з безробіття) [1, с. 180].

У свою чергу, засоби та інструменти державної політики реалізуються через методи державного управління, тобто способи державно-управлінського впливу. У переважній більшості наукових досліджень визначаються класично прямі методи державного регулювання зайнятості (законодавче регулювання умов наймання та використання робочої сили, стимулювання створення нових робочих місць, заходи щодо збереження та підвищення рівня зайнятості на підприємствах) та непрямі (державна фінансова політика, монетарна, фінансова, виплати різних видів допомоги з безробіття) [4, с. 180-181].

А.Д. Мельник також розподіляє засоби державного регулювання на дві групи:

- прямого державного впливу, тобто через систему державного замовлення та державних контрактів, встановлення норм та стандартів, законодавчі акти, прогнози, цільові комплексні програми розвитку та з деяких галузей державного бюджету;

- опосередкованого впливу, тобто через державні кредити, дотації, податкові пільги, субсидії, ціни тощо.

Є.П. Качан виділяє основні функціональні блоки методів державного регулювання, які дають змогу охопити набір його інструментів та засобів:

- нормативно-правові, що визначають правові рамки встановлення відповідності між попитом на робочу силу та її пропозицією, збільшення місткості ринку праці та зростання рівня зайнятості населення;
- соціально-економічні, тобто вплив окремих важелів політики оплати праці та доходів на обсяги пропозиції робочої сили та її структуру, формування механізму трудової мотивації;
- фінансово-вартісні, що охоплюють широкий спектр важелів (дохід і прибуток);
- процентні ставки, цільові економічні фонди, амортизаційні відрахування, інвестиції, кредити тощо, які опосередковано впливають на ринок праці;
- організаційно-економічні, що полягають у розширенні спектра основних функцій державної служби зайнятості та підвищенні якості послуг, які вона надає населенню. Базуючись на зазначених вище підходах, можна визначити основні механізми державного регулювання зайнятості населення за логічною схемою: механізм–метод–засіб–інструмент. Таким чином, можна науково обґрунтовано визначити основні механізми регулювання місцевого ринку праці [4, с. 156].

Дослідження ринку праці, механізму його регулювання, включаючи його особливості, визначається роллю праці в будь-якій соціально-економічній системі як цілісного інституту, і так само тим, що в центрі цього процесу знаходиться людина з її особливостями, а праця стає об'єктом купівлі-продажу. В зв'язку з цим встає питання про ціну праці, зайнятості населення і т.ін. В даний час ціна праці така, що вона не завжди забезпечує нормальне відтворення робочої сили. Одночасно ціна праці робить вплив на споживацький попит, тобто низька ціна праці виступає стримуючим чинником економічного зростання. Загострення проблем безробіття виражене в її диференціації, і в плані матеріальної допомоги, підготовки кадрів, їх подальшого трудовлаштування. Сьогоднішній ринок праці – це не стільки сфера диктату підприємців, скільки сфера компромісів, домовленості сторін – продавця і покупця робочої сили при посередницькій ролі держави, включаючи державну службу зайнятості. Вивчення загальних процесів, що відбуваються на ринку праці в даний час, більшою мірою забезпечене інформацією, якою володіє Державна служба зайнятості про регульований ринок

праці. Тому тенденції і закономірності, виявлені на цій частині ринку можна до певної міри розповсюдити на весь ринок праці області і, отже, виробити важелі ефективної дії на складові елементи ринку праці. Ринок освітньо-кваліфікаційних послуг, що складається в країні, залишається найбільш маловивченим зі всіх ринків, що формуються в ринковій економіці України. Заповнення даного пропуску в економічній теорії припускає дослідження взаємозв'язків між ринками праці і освітньо-кваліфікаційних послуг, виявлення ролі держави у формуванні останнього [7, с. 98].

Усі методи державної політики зайнятості можна класифікувати на активні та пасивні. Пасивна політика, на думку Л. Шевченко, реалізується за допомогою двох методів:

– запровадження трудової повинності, що зобов'язує безробітних займати чітко визначені робочі місця або мати певний вид трудової діяльності;

– введення допомоги для безробітних за рішенням центрального уряду та місцевого самоврядування.

Загалом активну політику на ринку праці можна розуміти як сукупність заходів, націлених на покращення професійних навиків працівників, створення робочих місць у приватному або державному секторі або ж надання повної інформації про вакантні робочі місця з метою повернення безробітних до трудової діяльності [6, с. 302].

Висновки. Головним завданням державного управління процесом зайнятості молоді та населення в цілому має стати переорієнтація курсу вирішення соціальних проблем на розширення ринку праці, а це вимагає чіткої організації допомоги в наданні або пошуку роботи усім, хто бажає працювати. Тільки комплексне вирішення цих проблем може привести до їх успішного вирішення. Весь зміст діяльності органів державного управління із здійснення політики зайнятості населення повинен відображати весь спектр активних і пасивних заходів держави на ринку праці і застосовувати найбільш ефективні методи і способи державного управління з врахуванням особливостей конкретного регіону. Державної підтримка підприємництва має полягати у створенні умов для структурних змін в економіці України; забезпеченні сталого позитивного розвитку суспільства, поповненні бюджету; формуванні умов для забезпечення зайнятості молодого населення.

Список використаних джерел:

1. Базидевич В.Д. Макроекономіка: опорний конспект лекцій / В.Д. Базидевич, Л.О. Баластрик. – К. : Четверта хвиля, 1997. – 224 с.
2. Іванченко А.В. Формування та розвиток механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні / А.В. Іванченко // дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / . – Запоріжжя, 2015. – 201 с.
3. Єсінова Н.І. Економіка праці та соціально-трудові відносини: навч. посіб. / Н.І. Єсінова. – К. : Кондор, 2004. – 432 с.
4. Качан, Є.П. Принципи та методи формування регіональної політики ринку праці / Є.П. Качан // Зайнятості та ринок праці: Міжвідом. наук. зб. – К., 2001. – Вип. 15. – С. 3-16.
5. Михасюк І.Р. Державне регулювання економіки / І. Р. Михасюк, А. Д. Мельник, М. Крупка, З. Залого. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
6. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: монографія / О.Г. Мордвінов. – К. : УАДУ, 2000. – 344 с.
7. Статистичний збірник. Економічна активність населення України 2013. – Київ : Державна служба статистики України, 2014. – 197 с.
8. Рофе А.І. Ринок труда: учеб. пособ. / А.И. Рофе. – М. : ЮНИТИ-192 ДАНА, 2003. – 155 с.
9. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах; за наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
10. Шевченко Л.С. Ринок праці: сучасний економічно-теоретичний аналіз : [монографія] / Л.С. Шевченко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н.М., 2008. – 336 с.

References:

1. Bazylevych, V.D. (1997) Makroekonomika: opornyj konspekt leksij [Macroeconomics: Reference Summary of Lectures], Chetverta hvylya, Kyiv, Ukraine.
2. Ivanchenko, A.V. (2015) "Formation and development of mechanisms of state regulation of employment in Ukraine", Public Administration, Ph.D. Thesis, Zaporizhzhia, Ukraine.
3. Esinova, N. I. (2004) Ekonomika pratsi ta sotsial'no-trudovi vidnosyny [Labor economics and socio-labor relations], Kondor, Kyiv, Ukraine.
4. Kachan, E. P. (2001) "Principles and methods of formation of regional labor market policy" Employment and labor market, vol. 15, pp.3-16.
5. Myhastyk, I.R. (2000) Derzhavne rehulivannia ekonomiky [State regulation of Economy], Atika, Kyiv, Ukraine.
6. Mordvinov, O.G. (2000) Upravlinnia ahrarnym pryrodokorystuvanniam v umovakh rynkovoї transformatsii [Management of agrarian nature in conditions of market transformation], UADU, Kyiv, Ukraine.
7. "Statistical Collection. Economic activity of the population of Ukraine in 2013" (2014), Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
8. Rofe, A.I. (2003) Rynok truda [Labor market] Yuniti-192 DANA, Moscow, Russia.
9. Shevchenko, L.S. (2008) Rynok pratsi: suchasnyj ekonomichno-teoretychnyj analiz [Labor market: modern economic-theoretical analysis], Vydavets' FOP Vapniarchuk N.M., Kharkiv, Ukraine.
10. Rudnytska, R.M. (2005) Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist' i zmist [Mechanisms of public administration: essence and content], LRIDU NADU, Lviv, Ukraine.

Надійшла до редколегії 11.09.17

Е.О. Чигиринец, асп.

Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины, Киев, Украина

СУЩНОСТЬ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ МОЛОДЕЖИ

В статье исследуются основные составляющие механизма государственного регулирования рынка труда в Украине, с помощью которых регулируют сферу социально-трудовых отношений, осуществляют поддержку безработной молодежи, регулируют движение трудовых ресурсов и организуют профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочей силы.

Ключевые слова: механизмы регулирования, занятость молодежи, безработица, рынок труда.

E. Chyhyrynets, PhD-student

Ukrainian State Employment Service Training Institute, Kyiv, Ukraine

ESSENCE OF MECHANISMS OF REGULATION OF THE STATE POLICY OF YOUTH EMPLOYMENT

The article examines the main components of the state regulation of the labor market in Ukraine, which regulate the field of social and labor relations, support the unemployed and regulate the movement of labor and organize training, retraining and labor.

Keywords: mechanisms of regulation of youth employment, unemployment and labor market.

УДК: 353.9

О. В. Якібчук, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Розглянуто основні поняття та наведено структуру механізму регулювання природокористування. Проаналізовано низку нормативно-правових документів в екологічній сфері на прикладі яких виокремлено характерні особливості державного регулювання екологічної безпеки в регіонах України.

Ключові слова: екологічна безпека, регіон, регіональна безпека, моніторинг, державне регулювання.

На сьогоднішній день екологічна ситуація в Україні має характер незадовільної. Особливо, якщо брати до уваги проблеми на регіональному рівні, оскільки їх сукупність і формує загальну картину. Такий стан справ зумовлюється рядом чинників, наприклад, домінуванням екстенсивної складової в економіці, низьким рівнем екологічної свідомості та культури серед населення, застарілістю законодавчої бази і т. і. Перш за все в даному контексті слід брати до уваги нераціональне природокористування та хаотичне укладання й непередбачуване виконання різного роду нормативно-правових актів, які абсолютно не відповідають дійсності. Останній чинник має місце за ситуації ігнорування органами державної влади специфіки того чи іншого регіону для регулювання екологічної безпеки якого й приймається конкретний документ. Всі вище названі несприятливі обставини й утворюють комплекс проблем, якими можна охарактеризувати екологічну ситуацію в Україні як на регіональному, так і на загальному рівні. Саме тому слід виокремити особливості державного регулювання екологічної безпеки в регіонах України, оскільки це дасть змогу виявити ті чи інші прогалини в його здійсненні. Відповідно, в подальшому отриманні результати можна використати для оптимізації державної регіональної політики в екологічній сфері.

Слід зауважити, що розглядаючи дану проблему, перш за все, варто звернутися до наявної нормативно-правової бази. Це, передусім, Закон України "Про охорону навколишнього середовища" від 26.06.1991 р., Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21.12.2010 р., Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього середовища (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.2007 р.) та Державна цільова екологічна програма розвитку Криму на 2011-2015 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р.) як приклад документу, який відображає засади регіональної політики нашої держави в екологічній сфері.

Серед вітчизняних науковців дослідженням даної тематики займалися М. Балджи, С. Біла, Б. Данилишин, Ю. Єгоров, Л. Жарова, Т. Іванова, П. Іванюта, С. Іванюта, В. Ільчук, А. Качинський, О. Кобзар, Ю. Ковалевська, І. Лисенко, Є. Хлобистов, П. Фесянов, С. Шарлет та інші. Але слід звернути увагу на те, що вище зазначені вчені здебільшого здійснювали пошук шляхів оптимізації природокористування та виробництва, оминаючи питання особливостей самої державної регіональної політики спрямованої на регулювання цих галузей. Відповідно, використовуючи раніше окреслену нормативно-правову базу та напрацювання низки вітчизняних науковців, варто перейти до розгляду проблеми даного дослідження.

Перш за все, слід почати з визначень основних понять. У ст. 50 Закону України "Про охорону навколишнього середовища" екологічна безпека визначається як "такий стан навколишнього природного середовища,

при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей" [Див. 6]. Українські дослідники Ю. Єгоров та А. Качинський вважають, що даний термін є недостатньо висвітленим у вітчизняній нормативно-правовій базі й пропонують своє визначення. Екологічна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів об'єктів екологічної безпеки (особистості, суспільства та держави) від загроз природного, техногенного та соціального характеру, а також забруднень внаслідок антропогенної діяльності (аварій, катастроф, тривалої господарської та воєнно-оборонної й іншої діяльності), від природних явищ і стихійних лих [10, с. 72]. Отже, зважаючи на комплексний та системний характер даного визначення, його варто використовувати в межах цього дослідження.

Наступним ключовим поняттям є "region". У даному контексті слід звертатися не до політичної регіоналістики або геополітики, а виходити з екологічного підходу. Тому, на думку А. Качинського та С. Іванюти, регіон є складною соціально-економічною та екологічною системою, функціонування якої характеризується нестійкою рівновагою через вплив значної кількості чинників політичного, економічного, екологічного характеру [8, с. 158]. Дане визначення фактично підтверджує раніше висловлену тезу про системний характер незадовільної екологічної ситуації в Україні в загальному та регіональному масштабі. Саме тому його використання в межах цього дослідження є доцільним.

Розглянувши визначення понять "екологічна безпека" та "region", логічно, в контексті окресленої проблеми, виникає потреба у знаходженні розуміння такого терміну як "регіональна безпека". На думку раніше згаданого С. Іванюти, це такий стан захищеності регіону, коли він спроможний протистояти дестабілізуючим впливам зовнішніх і внутрішніх загроз, а його функціонування не створює загроз самому регіону та елементам навколишнього середовища [9, с. 75]. Відповідно, в даному випадку вбачається використання екологічного підходу, оскільки акцентується увага саме на природничо-виробничому, а не історичному, культурному, етнічному і т. і. аспекті його існування. Але дане визначення не є досконалим і потребує доопрацювання, оскільки, наприклад, виникають запитання щодо характеру зазначених внутрішніх та зовнішніх загроз. Проте доцільність використання такого трактування в межах даного дослідження зумовлюється тим, що воно спирається на ті чи інші здатності регіону протистояти різного роду негативним впливам. Відповідно, мова йде про певні механізми та інструменти реалізації регіональної екологічної політики, які й створюють (повинні створювати) сприятливі умови для функціонування регіону у стані рівноваги, а отже – нормалізувати екологічну ситуацію в ньому. Саме тому варто перейти до розгляду механізму та інструментів здійснення державного регулювання екологічної безпеки в регіонах України.

Українська дослідниця М. Балджи виходить з того, що екологічна безпека регіону, перш за все, повинна забезпечуватися шляхом перебудови діяльності відповідальних органів на засадах комплексного природокористування [1, с. 28]. Тобто, на її думку, головним завданням держави у сфері екологічної політики, є раціоналізація виробництва шляхом застосування різного роду заходів. Варто зазначити, що така теза є домінуючою серед вітчизняних вчених, оскільки вона ґрунтується на тому, що основним чинником негативної екологічної ситуації в загальному та регіональному масштабі є переважання екстенсивної складової в економіці. Отже, розглядаючи вище зазначену проблему, М. Балджи наводить таку комплексну структуру механізму регулювання природокористування:

- організаційно-економічний механізм природокористування;
- економічно-правовий механізм природокористування.

Відповідно, вони поділяються на організаційну, економічну та правову складові. Друга, як це вбачається у самій назві, є спільною для обох механізмів. Далі вчена визначає конкретні інструменти в межах кожної з вище окреслених складових. До організаційної М. Балджи відносить:

- організація управління природоохоронними структурами;
- екологічна експертиза і паспортизація;
- моніторинг;
- інформаційна, нормативна та статистична бази;
- контроль за використанням ресурсів та кінцевою продукцією;
- екологічний маркетинг;
- екологічний аудит;
- планування і прогнозування управління природокористуванням;
- інфраструктурна складова;
- екологічна освіта та виховання [1, с. 30].

Слід звернути увагу на те, що дослідниця до переліку організаційних заходів включила екологічну освіту та виховання. Це є підтвердженням того, що відсутність належного рівня екологічної свідомості та культури населення негативно впливають на екологічну безпеку.

До економічної складової дослідниця включає наступні інструменти:

- екологічні платежі та оподаткування;
- фінансування та кредитування;
- інвестиційно-інноваційна діяльність;
- економічні важелі регулювання ресурсовикористання;
- стимулювання комплексного природокористування;
- екологічне страхування [1, с. 30].

На думку М. Балджи, саме ця група заходів набуває високого значення, оскільки в сучасних умовах поступово змінюються функції держави – від адміністративних до регулюючих [1, с. 33]. На цій позиції також перебуває вітчизняна дослідниця С. Біла, яка вважає, що розвиток природоохоронної галузі, тобто регулювання екологічної безпеки, потребує цільової державної фінансової підтримки [2, с. 24]. Отже, мова йде про те, що повинен виникнути та функціонувати ринковий механізм забезпечення екологічної безпеки в регіонах, але за збереження деяких контролюючих повноважень за державою, наприклад, у формі створення "правил гри", тобто укладання відповідної нормативно-правової бази. Раніше згадана М. Балджи у межах даної тези зазначає про те, що "пріоритетним напрямом у правовому регулюванні господарських відносин стосовно природокористування на сучасному етапі має стати поєднання

організаційно-правових механізмів з економічним стимулюванням у використанні, охороні та відтворенні природно-ресурсного потенціалу" [1, с. 32]. Відповідно, в цьому контексті доречно згадати думку С. Білої щодо розрізнення трьох типів екологізації виробництва на підставі застосування тих чи інших організаційних, економічних та правових інструментів державного регулювання екологічної безпеки. Отже, дослідниця виокремлює:

- м'який тип – характеризується рухливими екологічними рамками для економічного розвитку;
- стимулюючий тип – використання економічних важелів державою для запровадження ресурсозберігаючих технологій;
- жорсткий тип – застосування прямих заходів державного регулювання (ліцензування, штрафування і т. і.) [2, с. 22].

На основі вище розглянутих думок, можна зробити висновок, про те, що найбільш оптимальним та сучасним є стимулюючий тип, оскільки він передбачає синергію організаційних, економічних та правових інструментів регулювання екологічної безпеки, тобто поєднання ринкової та адміністративної складової.

Визначивши основні поняття та розглянувши складові державного регулювання екологічної безпеки, варто перейти до розгляду конкретної української практики. Відповідно, для цього за основу будуть взяті два нормативних документи – Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього середовища (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.2007 р.) та Державна цільова екологічна програма розвитку Криму на 2011-2015 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р.).

Отже, у першій програмі викладено шляхи вдосконалення існуючої системи моніторингу навколишнього середовища як на загальному, так і на регіональному масштабі. Тобто, мова йде про один із раніше окреслених організаційних інструментів державного регулювання екологічної безпеки. Перш за все, слід звернути увагу на те, що в документі чітко позиціонується потреба у створенні окремих регіональних програм моніторингу, що, на думку суб'єкта укладання, дозволить виконати поставлені завдання [Див. 3]. Отже, варто говорити про реальне усвідомлення недосконалості існуючої моніторингової системи на рівні регіонів, яка відображається на якості її функціонування в загальнодержавному масштабі, оскільки не маючи адекватної інформації з конкретних локальних одиниць, виникає питання щодо ефективності державного регулювання екологічної безпеки в цілому. Але при подальшому розгляді програми можна зрозуміти, що вище зазначена ідея нівелюється цілою низкою інших положень. Перш за все, на це вказує теза про те, що найбільш оптимальним варіантом втілення документу є "максимальне використання існуючого потенціалу без залучення значних капіталовкладень протягом найближчих років" [Див. 3]. Відповідно, в такий спосіб забезпечується збереження старої недосконалої інституційної організації системи моніторингу, а отже – залишаються ті ж самі проблеми, наприклад, відсутність адекватного дійсності нормативно-методичного забезпечення і т. і. На це звертає увагу український дослідник П. Іванюта, зазначаючи про загальну неузгодженість вітчизняного екологічного законодавства та внутрішню суперечливість окремих документів у його межах [7, с. 1]. Наприклад, варто згадати про те, що в Законі України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" у контексті вдосконалення регіональної екологічної політики взагалі відсутні будь-які заходи спрямовані на вирішення проблем системи моніторингу [Див. 5]. Тобто, фа-

ктично має місце ситуація за якої відбувається неврахування на законодавчому рівні одного із важливих організаційних інструментів державного регулювання регіональної екологічної безпеки. У даному контексті слід звернути увагу на конкретні завдання, які покладені у вище згадану державну цільову програму. До них належать:

- визначення структурних підрозділів суб'єктів системи моніторингу, які відповідатимуть за обмін інформацією;
- укладення і виконання угод про спільну діяльність суб'єктів системи моніторингу;
- проведення експертизи регіональних та спеціальних програм, що містять завдання і заходи з проведення моніторингу навколишнього природного середовища, та здійснення контролю за їх виконанням;
- розроблення і впровадження постійно діючої системи інформування громадськості про стан навколишнього природного середовища [Див. 3].

Якщо третє та четверте дійсно спрямовані на модернізацію існуючої системи моніторингу, особливо на регіональному рівні, то доцільність реалізації першого та другого є сумнівною. Це пояснюється тим, що фактично в них відображається прагнення не оптимізувати систему моніторингу, а додати нових обов'язків існуючим інститутам. Особливо це вбачається у прагненні врегулювати нове поле їхньої майбутньої діяльності шляхом укладання різного роду угод нерегламентованого характеру.

Отже, на основі вище проаналізованих положень Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього середовища можна зробити висновок про наявність суттєвих розбіжностей між декларованими цілями та їхнім реальним змістовним наповненням. Це вбачається не лише в непослідовності та неузгодженості тих чи інших державних заходів у сфері регіональної екологічної безпеки, а й у нехтуванні науковими напрацюваннями в даній галузі. На це звертають увагу А. Качинський та С. Іванюта, які наголошують на тому, що однією з причин поглиблення екологічної кризи в Україні є відсутність науково обґрунтованих критеріїв оцінки екологічних загроз національній безпеці в цілому [8, с. 164]. Тобто, мається на увазі саме недосконалість системи моніторингу, яка й повинна напрацьовувати такі індикатори. Вище згаданий С. Іванюта взагалі вважає, що вирішення проблеми нормального функціонування даного організаційного інструменту є важливим завданням державного регулювання регіональної екологічної безпеки [9, с. 85].

Проаналізувавши проблеми вітчизняного моніторингу, як одного з основних засобів державного регулювання екологічної безпеки регіонів України, варто перейти до розгляду конкретної локалізованої практики. У даному випадку, як вже зазначалося, до прикладу було взято Державну цільову екологічну програму розвитку Криму на 2011-2015 роки. Перш за все, при розгляді цього документу варто звернути увагу на те, що він, також як і попередній, виходить з доречності не збільшення державного фінансування та перебування системи відповідальних інститутів, а укладення програми, яка й повинна вирішити наявні проблеми [Див. 4]. Відповідно, виникає питання щодо можливості ефективної реалізації цілої низки завдань та проведення визначених заходів в умовах обмеженого фінансування. Слід навести деякі з них:

- технічне переоснащення виробничого комплексу шляхом впровадження інноваційних проектів, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів;

- впровадження найкращих доступних технологій, технічне переоснащення та/або реконструкцію застарілого обладнання та доведення ефективності очищення до проектних показників для підприємств, що є основними забруднювачами атмосферного повітря;

- оптимізація дорожнього руху на території великих міст, подальший розвиток громадського електротранспорту;

- підтримку використання автотранспортних засобів, що відповідають європейським стандартам [Див. 4].

Для реалізації кожного з цих завдань чітко вбачається потреба у застосуванні деяких економічних інструментів державного регулювання регіональної екологічної безпеки. Але в той же час їхнє виконання стикається не лише з фінансовою, а й правовою проблемою. На думку дослідниці С. Білої, в Україні діє м'який тип екологізації виробництва, який ставить рухливі рамки для економічного розвитку та спрямовується на пом'якшення наслідків екологічних катастроф [2, с. 24]. Але він не сприяє використанню ресурсозберігаючих технологій та не передбачає значні фінансові державні видатки на підтримку належного рівня регіональної екологічної безпеки. Відповідно, за таких умов не відбувається продукування нових нормативно-правових актів, які повинні створювати сприятливе середовище для запровадження нових технологій або врегульовувати специфічні економічні відносини в даній сфері. Саме тому раніше наведені заходи підвищення рівня екологічної безпеки Криму є декларативними, оскільки не мають під собою належного підґрунтя для втілення в життя. Відповідно, на основі цього можна зробити висновок, що значна частина заходів державного регулювання екологічної безпеки регіонів України має формальний характер, який може претендувати лише на певну телеологічність, а не на реальне втілення. У даному контексті варто згадати те, що науковці А. Качинський та С. Іванюта, використовуючи статистичні дані, які будуються на низці критеріїв, відносять Автономну Республіку Крим до регіонів зі сприятливою ситуацією у сфері екологічної безпеки [8, с. 163]. У свою чергу на основі аналізу заходів перерахованих у вище зазначеній державній цільовій програмі, можна зробити висновок, що на момент її прийняття, півострів розцінювався як територія з низьким рівнем екологічної безпеки. Отже, як вже згадувалося, вбачається непослідовність державного регулювання в даній галузі, яке зумовлюється відсутністю наукового обґрунтування під час розробки, прийняття та реалізації конкретних заходів.

Таким чином, проаналізувавши ряд нормативно-правових документів та напрацювань низки вітчизняних дослідників, варто виокремити наступні особливості державного регулювання екологічної безпеки регіонів України:

- формально комплексний, але фактично непорядкований характер реалізації державної політики в даній сфері;

- відсутність наукового обґрунтування або його неврахування під час розробки, прийняття та впровадження тих чи інших заходів з регулювання регіональної екологічної безпеки;

- переважання м'якого типу екологізації виробництва, який обмежує арсенал можливих інструментів ефективної підтримки екологічної безпеки регіонів України на належному рівні;

- державне регулювання даної галузі відбувається в умовах обмеженого фінансування та набуває вигляду циклічної модернізації, тобто руху по колу;

- збереження основних повноважень та важелів впливу в центрі за наявності нагальної потреби передачі їхньої частини на регіональний рівень, що й поро-

джує неврахування місцевої специфіки під час розробки цільових програм у сфері екологічної безпеки.

Отже, вище зазначені особливості вказують на наявність проблем у державному регулюванні екологічної безпеки регіонів України, які потребують негайного вирішення, оскільки систематичне ігнорування чинного стану справ призведе до поглиблення та загострення негативної екологічної ситуації не лише на регіональному, а й на загальному рівні.

Список використаних джерел:

1. Балджи М. Д. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування / М. Д. Балджи // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2009. – № 2. – С. 26-34.
2. Біла С. О. Державне регулювання екологізації виробництва в Україні: реалії та перспективи / С. О. Біла // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 33 – Донецьк, ДонНТУ, 2008. – С. 19-25.
3. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF>
4. Державна цільова екологічна програма розвитку Криму ("Екологічно безпечний Крим") на 2011-2015 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539-2011-%D0%BF>
5. Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року від 21.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
6. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 26.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
7. Іванюта П. В. Державне регулювання еколого-техногенною безпекою України / П. В. Іванюта // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 8. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2010_8_5
8. Іванюта С. П., Качинський А. Б. Екологічна безпека регіонів України: порівняльні оцінки / С. П. Іванюта, А. Б. Качинський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3. – С. 157-164.
9. Іванюта С. П. Про аналіз загроз екологічній безпеці регіонів України / С. П. Іванюта // Екологічна безпека та природокористування. 36. наук. пр. – К., 2012. – Вип. 9. – С. 74-86.
10. Качинський А. Б., Єгоров Ю. В. Екологічна безпека України: системні принципи та методи її формалізації / А. Б. Качинський, Ю. В. Єгоров // Національна безпека: український вимір : щокв. наук. зб. – К., 2009. – Вип. 4. – С. 71-79.
11. Косенко Д. В. Інституціалізація сфери політичної відкритості в процесі демократичних трансформацій / Д. В. Косенко // Гуманітарні студії. 36. наук. праць. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2015. – Вип. 26. – С. 142-148.
12. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія, 2014. Вип. 3 (117). – С. 33-35.
13. Косенко Д. В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Юргена

Хабермаса / Д. В. Косенко // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия политология – М.: ИПК РУДН, 2013. Вып. 4. – С. 98-106.

14. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д. В. Косенко // Молодой ученый. Ежемесячный научный журнал. – Казань: ООО "Издательский дом Молодой ученый", 2014. №12 (71). – С. 336-339.

References:

1. Baldij, M.D. (2009) "Ways to improve state regulation of nature use" Visnyk Kyivs'koho natsional'noho torhovel'no-ekonomichnoho universytetu [Bulletin of the Kiev National Trade and Economic University], vol. 2, pp. 26-34.
2. Bila, S. O. (2008) "State regulation of ecologization of production in Ukraine: realities and prospects" Naukovi pratsi Donets'koho natsional'noho tekhnichnoho universytetu [Scientific papers of Donetsk National Technical University], vol. 33, Donetsk, pp. 19-25.
3. "State Targeted Environmental Program for Environmental Monitoring (approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 5, 2007)" [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF/>
4. "State Target Ecological Development Program of Crimea ("Ecologically Safe Crimea") for 2011-2015 (approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from May 25, 2011)" [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539-2011-%D0%BF/>
5. The Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period till 2020 from December 21 [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
6. Law of Ukraine "On Environmental Protection" of 26.06.1991 [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
7. Ivanyuta, P.V. (2010) "State regulation of ecological and technogenic safety of Ukraine" Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Public Administration: Improvement and Development], vol. 8 [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2010_8_5
8. Ivanyuta S.P. and Kachinsky A. B. (2013) "Ecological safety of regions of Ukraine: comparative estimations", Strategichni priorityty [Strategic priorities], vol. 3, pp. 157-164.
9. Ivanyuta, S.P. (2012) "On the analysis of threats to the ecological safety of the regions of Ukraine", Ecological safety and nature management [Ecological safety and nature management], vol. 9, pp.74-86.
10. Kachyns'kyj A. B. and Yehorov Yu. V. (2009) "Ecological safety of Ukraine: system principles and methods of its formalization" Natsional'na bezpeka: ukrains'kyj vymir [National Security: Ukrainian Dimension], vol. 4, pp. 71-79.
11. Kosenko, D.V. (2015) "Institutionalization of the sphere of political openness in the process of democratic transformations" Humanitarni studii [Humanitarian studies], vol. 26, pp. 142-148.
12. Kosenko, D.V. (2014) "Concept of rationality as a platform for social and political innovations" Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka [Bulletin of the Kyiv National University named after Taras Shevchenko], vol. 3 (117), pp. 33-35.
13. Kosenko, D.V. (2013) "Rationalization of political power of democratic societies in the theory of communicative action of Jurgen Habermas" Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov: Serija politologija [Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship: A Series of Political Science], vol. 4, pp. 98-106.
14. Kosenko, D.V. (2014) "Rationalization of political power as a platform for public innovation in a post-national state" Molodoj uchenyj. Ezheimesjachnyj nauchnyj zhurnal. [Young Scientist. Monthly scientific journal], vol. 12 (71), pp. 336-339.

Надійшла до редколегії 12.10.17

А. В. Якибчук, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕГИОНАХ УКРАИНЫ

Рассмотрены основные понятия и показана структура механизма регулирования природопользования. Проанализированы ряд нормативно-правовых документов в экологической сфере на примере которых выделены характерные особенности государственного регулирования экологической безопасности в регионах Украины.

Ключевые слова: экологическая безопасность, регион, региональная безопасность, мониторинг, государственное регулирование.

O. Yakibchuk, PhD-student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

FEATURES OF STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE REGIONS OF UKRAINE

The basic concepts and shows the structure of environmental management mechanism. We analyzed a number of legal documents in the environmental field by the example which highlighted the characteristics of the state environmental safety in the regions of Ukraine.

Keywords: ecological safety, region, regional security, monitoring, government regulation.

Наукове видання



ВІСНИК

КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 2 (9)

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. 8,5. Наклад 300. Зам. № 218-8554.
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл8.
Підписано до друку 21.02.18

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_div.chief@univ.net.ua; redaktor@univ.net.ua
http: vpc.univ.kiev.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02