

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 196, 2012

Том 208

Постановою Президії ВАК України від 22.12.2010 року № 1-05/8 цей журнал включено до переліку наукових фахових видань з державного управління, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

Засновник видання –
Національний університет
«Києво-Могилянська академія».
Видання засноване у 2001 р.
Свідоцтво КВ № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:
Засновник видання –
Миколаївський державний
гуманітарний університет
ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 9506
від 14.01.2005 р.

Перереєстрація:
Засновник видання –
Чорноморський державний
університет ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 15281-3853ПР
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 2 від 11.10.2012 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.	голова редакційно-видавничої ради, головний редактор журналу «Наукові праці», доктор технічних наук, професор, ректор ЧДУ імені Петра Могили
Беглиця В. П.	заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного редактора журналу «Наукові праці», доктор наук з державного управління, доцент, проректор з наукової роботи ЧДУ імені Петра Могили
Багмет М. О.	голова редколегії серії «Політологія», доктор історичних наук, професор
Мещанінов О. П.	голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор
Горлячук В. В.	голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор
Грабак Н. Х.	голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник
Матвєєва Н. П.	голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор
Клименко Л. П.	голова редколегії серій «Техногенна безпека», «Державне управління», доктор технічних наук, професор
Пронкевич О. В.	голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор
Тригуб П. М.	голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор, академік УАІН
Гавєля В. Л.	голова редколегії серії «Соціологія», доктор філософських наук, професор
Кириченко О. А.	голова редколегії серії «Юриспруденція», доктор юридичних наук, професор
Фісун М. Т.	голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник, дійсний член УАІН
Андрєєв В. І.	відповідальний секретар журналу «Наукові праці», кандидат технічних наук, в.о. доцента

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 196. Т. 208. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 152 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління». Ідеться про досвід щодо вирішення проблем державотворення, без чого неможливо сьогодні плідно здійснювати реформи в Україні. Усі випуски збірника розкривають актуальні питання історії, теорії, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування.

НАЦІОНАЛЬНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки, голова редакційної колегії серії; **Смельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець I рангу – заступник голови редакційної колегії серії; **Козлова Людмила Василівна** – к.держ.упр., ст. викладач – відповідальний секретар редакційної колегії серії; **Антонова (Пельтек) Людмила Володимирівна** – д.держ.упр., проф.; **Багмет Михайло Олександрович** – д.і.н., проф., академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки; **Кальниш Юрій Григорович** – д.держ.упр., старший науковий співробітник; **Ліповська Наталія Анатоліївна** – д.держ.упр., проф.; **Лопушинський Іван Петрович** – д.держ.упр., проф.; **Наумкіна Світлана Михайлівна** – д.політ.н., проф.; **Побочій Іван Андрійович** – д.політ.н., проф.; **Серьогін Сергій Михайлович** – д.держ.упр., проф., Заслужений діяч науки і техніки України; **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – к.ю.н., доктор публічного права (Франція); **Тригуб Олександр Петрович** – д.і.н., проф.; **Хаджираєва Світлана Костянтинівна** – д.держ.упр., проф.; **Чемшит Олександр Олександрович** – д.політ.н., проф.; **Шевчук Олександр Володимирович** – д.політ.н., проф.

МІЖНАРОДНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки; **Бакуменко Валерій Данилович** – д.держ.упр., проф.; **Беккер Роман** – д.політ.н., проф.; **Валляс Тадеуш** – д.політ.н., проф.; **Вальценбах Гюнтер** – доктор наук, доцент; **Даций Олександр Іванович** – д.е.н., проф., Заслужений працівник освіти України; **Смельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець I рангу; **Здиб Маріан** – д.держ.упр., проф.; **Корецький Микола Христофорович** – д.держ.упр., проф.; **Пісьмаченко Людмила Миколаївна** – д.держ.упр., проф.; **Плеханов Дмитро Олександрович** – д.держ.упр., в.о. проф.; **Сорока Світлана Вікторівна** – к.політ.н., докторант; **Стельмах Анджей** – д.політ.н., проф.; **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – к.ю.н., доктор публічного права (Франція); **Франц Мачей** – д.і.н., проф.; **Харріс Стівен** – доктор наук, проф.; **Бонусяк Владімір** – доктор з історії, проф.; **Козлова Людмила Василівна** – к.держ.упр.

Статті друкуються в авторській редакції

ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2012

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв,
вул. 68 Десанників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81,
факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@chdu.edu.ua

ЗМІСТ

Розділ 1. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	6
<i>Толкованов В.</i> Інноваційні інструменти та прилади для вдосконалення національної системи підготовки українських державних службовців та місцевих органів самоврядування	7
<i>Ємельянов В. М., Косенчук С. І.</i> Основні аспекти механізму наближення законодавства України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу.....	12
<i>Якубовський Я.</i> Колективні дії користувачів інтернету – нова якість у політичній комунікації? Приклад Польщі та України.....	22
<i>Євтушенко О. Н., Андріяш В. І.</i> Глобалізація політики та перспективи її розвитку в сучасних умовах	30
<i>Коваль Г. В.</i> Роль студентського самоврядування в реалізації державної молодіжної політики	36
<i>Філіпова В. Д.</i> Модернізація державної політики в галузі освіти України	40
<i>Шкіца І. М.</i> Стан та перспективи українсько-польського транскордонного співробітництва в контексті візової політики Європейського Союзу	45
<i>Іванов Д. В.</i> Проблеми розвитку єврорегіонів в Україні	50
<i>Слабих Д. М.</i> Особливості процесів європеїзації в Республіці Польща.....	54
<i>Палагнюк О. В.</i> Необхідність реформування та подальшого вдосконалення державної політики України у сфері протидії злочину «торгівля людьми»	59
<i>Картузов К. М.</i> Державне управління бібліотеками навчальних закладів: проблеми та перспективи (на прикладі м. Миколаїв)	63
<i>Ібрагімова А. А.</i> Взаємодія органів виконавчої влади зі ЗМІ та напрями її дієвого налагодження	69
<i>Бадалова О. С.</i> Реформа державної виконавчої служби України – шлях до створення правової держави	73
<i>Плевак С. М.</i> Трансформація системи державного управління Республіки Польща	77
<i>Орцева О. С.</i> Формування механізмів реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні	82
<i>Верба С. М.</i> Державне регулювання діяльності кадрових служб органів виконавчої влади в Україні	87
<i>Гавінська О. І.</i> Легітимізаційний потенціал взаємодії органів публічної влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні	91
Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	96
<i>Сиченко В. В.</i> Розробка заходів антикорупційної діяльності для забезпечення економічної безпеки держави	97
<i>Сиченко О. О.</i> Динамічні процеси та властивості глобального регулювання соціальної політики	102
<i>Линник С. О.</i> Напрями реалізації в Україні європейської стратегії ВООЗ щодо профілактики та боротьби з неінфекційними захворюваннями.....	106
<i>Трусов С. І.</i> Механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю в управлінні митною справою	112
<i>Кийда Л. І.</i> Застосування процедури спрощеного митного контролю до підприємств-суб'єктів ЗЕД.....	117
<i>Іванова К. В.</i> Концептуальні підходи до формування стратегічного управління митною справою.....	123
<i>Критенко О. О.</i> Розвиток державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти	129
<i>Слабінська О.</i> Інвестиційні ресурси фінансування соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць	135
<i>Титовська Т. В.</i> Ліцензування медичної практики як форма державного контролю в галузі охорони здоров'я: концептуальні засади і практичні наслідки	141

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ6

<i>Толкованов В. В.</i> Инновационные инструменты и приборы для совершенствования национальной системы подготовки из украинских государственных служащих и местных органов самоуправления	7
<i>Емельянов В. М.</i> Основные аспекты механизма приближения законодательства Украины по вопросам налогообложения к стандартам Европейского Союза.....	12
<i>Якубовский Я.</i> Коллективные действия пользователей интернета – новое качество в политической коммуникации? Пример Польши и Украины	22
<i>Евтушенко А. Н., Андрияш В. И.</i> Глобализация политики и перспективы ее развития в современных условиях	30
<i>Коваль А. В.</i> Роль студенческого самоуправления в реализации государственной молодежной политики	36
<i>Филипова В. Д.</i> Модернизация государственной политики в области образования Украины	40
<i>Шкица И. М.</i> Состояние и перспективы украинско-польского трансграничного сотрудничества в контексте визовой политики Европейского Сообщества	45
<i>Иванов Д. В.</i> Проблемы развития еврорегионов в Украине	50
<i>Слабых Д. Н.</i> Особенности процессов европеизации в Республике Польша	54
<i>Палагнюк А. В.</i> Необходимость реформирования и дальнейшего усовершенствования государственной политики Украины в сфере противодействия преступлению «торговля людьми»	59
<i>Картузов К. Н.</i> Государственное управление библиотеками учебных заведений: проблемы и перспективы (на примере г. Николаев).....	63
<i>Ибрагимова А. А.</i> Взаимодействие органов исполнительной власти со СМИ и направления его установления	69
<i>Бадалова О. С.</i> Реформа государственной исполнительной службы Украины – путь к созданию правового государства.....	73
<i>Плевак С. Н.</i> Трансформация системы государственного управления Республики Польша.....	77
<i>Орцева Е. С.</i> Формирование механизмов реализации государственной политики в сфере развития гражданского общества	82
<i>Верба С. Н.</i> Государственное регулирование деятельности кадровых служб органов исполнительной власти в Украине	87
<i>Гавинская Е. И.</i> Легитимационный потенциал взаимодействия органов публичной власти и средств массовой коммуникации на местном уровне	91

Раздел 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ96

<i>Сиченко В. В.</i> Разработка мероприятий антикоррупционной деятельности для обеспечения экономической безопасности государства	97
<i>Сиченко О. А.</i> Динамические процессы и свойства глобального регулирования социальной политики.....	102
<i>Линник С. А.</i> Направления реализации в Украине европейской стратегии ВООЗ относительно профилактики и борьбы с инфекционными заболеваниями	106
<i>Трусов С. И.</i> Механизмы взаимодействия органов государственной власти с общественностью в управлении таможенным делом.....	112
<i>Кийда Л. Н.</i> Применение процедуры упрощенного таможенного контроля к предприятиям-субъектам ВЭД.....	117
<i>Иванова К. В.</i> Концептуальные подходы к формированию стратегического управления таможенным делом.....	123
<i>Критенко Е. А.</i> Развитие государственного регулирования системы закупок за бюджетные средства	129
<i>Слабинская О.</i> Инвестиционные ресурсы финансирования социальной инфраструктуры административно-территориальных единиц	135
<i>Титовская Т. В.</i> Лицензирование медицинской практики как форма государственного контроля в сфере охраны здоровья: концептуальные основы и практические последствия	141

CONTENT

Section 1. THE MODERN PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE	6
<i>Tolkovanov V.</i> Innovative tools and instruments for improvement of the national training system of Ukrainian civil servants and local self-government officials.....	7
<i>Emelyanov V., Kosenchuk S.</i> Key aspects of the mechanism of approximation of Ukraine on taxation to the standards of the European Union	12
<i>Jakubowski J.</i> Collective actions of internet users – a new standard in political communication? The example of Poland and Ukraine	22
<i>Evtushenko O., Andriyash V.</i> The globalization policy of positive and negative consequences for the existence of modern nation states	30
<i>Koval A.</i> The aspects of students' self-government in the realization of state youth policy	36
<i>Filipova V.</i> Modernization of the state educational policy	40
<i>Shkitsa I.</i> Status and prospects of Ukrainian-Polish border cooperation in the context of the visa policy of the European Union	45
<i>Ivanov D.</i> Problems of Euroregion development in Ukraine	50
<i>Slabyh D.</i> The process of europeization in Poland.....	54
<i>Palagnyuk A.</i> Necessity of reformation and further improvement of public policy of Ukraine in the field of counteraction the crime of «trade of people»	59
<i>Kartuzov K.</i> State administration of libraries of educational institutions: problems and prospects (on the example of Mykolayiv city)	63
<i>Ibrahimova A.</i> The interaction of executive authority with the mass-media and the directions for its effective debugging	69
<i>Badalova E.</i> Reform of government executive service of Ukraine is a way to creation of the legal state.....	73
<i>Plevak S.</i> Transformation of the government of the Republic of Poland.....	77
<i>Orceva H.</i> Formation mechanisms of state policy of civil society in Ukraine.....	82
<i>Verba S.</i> Derzhavnaya reguluvannya diyalnosti Staffing Services organiv vikonavchoi Vlyady of Ukraine	87
<i>Gavinska O.</i> Ligitimainy potentsial vzaemodii organiv publichnoi Vlyady that zasobiv masovo komunikatsii on mistsevomu rivni	91
Section 2. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF DEVELOPE OF MODERN SYSTEM OF MARKET RELATIONS IN UKRAINE.....	96
<i>Sychenko V.</i> The practical measures anticorruption activities to ensure economic security	97
<i>Sychenko O.</i> The dynamics of the process of global social policy	102
<i>Linnik S.</i> The state of implementation in Ukraine WHO Global Strategy on the prevention and control of chronic non-communicable diseases.....	106
<i>Trusov S.</i> Interaction mechanisms between public authorities and the general public in the customs business management.....	112
<i>Kiyda L.</i> Simplified custom control for enterprise-resident.....	117
<i>Ivanova K.</i> Conceptual forming of strategic management of Custom	123
<i>Kritenko H.</i> Development and establishment of public procurement.....	129
<i>Slabinskaya O.</i> Investment resources for financing of social infrastructure of administrative-territorial units	135
<i>Tytovskaya T.</i> Licensing of medical practice as form of state control in the field of health care: conceptual bases and practical consequences	141

Розділ 1

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

INNOVATIVE TOOLS AND INSTRUMENTS FOR IMPROVEMENT OF THE NATIONAL TRAINING SYSTEM OF UKRAINIAN CIVIL SERVANTS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS

Summary: *One of the priorities of the administration reform initiated by President of Ukraine V. Yanukovich is the development of the human capacity in the civil service and in local self-government bodies. Thus, Strategy of the State Personnel Policy for 2012-2020 was approved by the decree of the President of Ukraine № 45/2012 dated February 1, 2012 [1]. At the same time a new Law of Ukraine «On Civil Service» that has to come into effect on January 1, 2013 makes special emphasis on issues regarding the professional and competent staff training for working in public authorities.*

In this regard it should be mentioned that in the professional training system for civil servants and local self-government officials the issue on Masters' training that is carried out due to the relevant educational and professional programs and provides deep legal, economic, political, administrative, social, humanitarian, psychological, educational, professional and other kinds of trainings that are required for legal, organizational, administrative and advisory provision of the public authorities performance which complied with the Law of Ukraine «On Civil Service» is high on the agenda.

This article presents current situation of the functioning of the national training system for Ukrainian civil servants and local self-government officials. It also highlights innovative tools and instruments for its improvement in the framework of the ongoing administrative reform.

Key words: *training system, civil service, civil servants, local elected representatives, tools, instruments, innovations, administrative reform, law on civil service, civil servants, service in local self-government bodies, training.*

Analysis of the last researches and publications. During last years many Ukrainian researchers and scientists (V. Lugoviy, M. Bilynska, V. Chmyga, M. Kanavets, V. Kniazev, N. Nyjnyk, M. Pukhtynskiy, O. Rudenko, T. Pakhomova, O. Povajniy, K. Vachenko, T. Vasylevska, Y. Kovbasiuk and others) analyzed different issues related to the development and further improvement of the national training system of Ukrainian civil servants and local elected representatives. At the same time, realization of the administrative reform will require additional researches concerning new innovative tools and instruments for the modernization of the national training system.

Objective of the article. The main objective of this article is to present current situation of the functioning of the national training system for Ukrainian civil servants and local self-government officials as well as to highlight innovative tools and instruments for its improvement.

Presentation of the main content. Within the administrative reform initiated by the President of Ukraine in 2010 one of the priorities is modernization of the civil service in particular to raise the professional level of staff in the public authorities and local self-government bodies.

In the system of civil servants training special accent is made on training of Masters which is carried out according to the relevant educational and professional programs. Such training provides in-depth legal, economic, political, administrative, socially-humanitarian, psychological-pedagogic, professional and other types of preparation required for legal, organizational, administrative and advisory provision of public authorities performance according to the Law of Ukraine «On Civil Service».

The main task of the state for creating Master's programmes on public governance in Ukraine is to improve the quality of education of managerial staff of the public authorities according to the best world standards. The content of education is determined by the normative and selective parts of the programme which are being developed for each specialty according to specialty's list of «Specialist, Master» degree and in some fields of knowledge for «Master» degree.

At the same time the creation of complex (cycle) of ongoing training for civil servants and local self-government officials becomes a priority. It should ensure a quality increasing of their professional competence. In this regard, attention should be paid to improving of the training methods for managerial staff, videlicet the

complex of methods, operations, theoretical and practical methods; method of well-ordered interrelated actions of trainers and students oriented at students assimilation of the knowledge system, acquisition of skills and overall development.

The modern term «Master» comes from the Latin «magister» which means head, mentor, teacher. It means the qualification level of the specialist who, on the bases of the specialist degree received intimate innovation knowledge, has a certain experience in its application and production of a new knowledge for solving the problematic professional tasks in public governance sphere [7].

Some special programs are being developed for Masters. The purpose of the masters program is the professional training of highly qualified, self-disciplined staff for public authorities and local self-government bodies which are able to develop, analyze and implement public policy, perform management functions creatively, efficiently, effectively and facilitate the innovation processes in the society due to pursuit of social justice, democracy, human rights, sustainable development based on international and European standards.

In the opinion of the authors of the Encyclopedia on Public Administration, the Master of Public Administration – is a graduate of the university who must have knowledge and skills to ensure the performing functions of a manager: administrative, legal, organizational, analytical, forecasting, planning, control, educative; facilitate the innovation processes in society due to pursuit of social justice, democracy, human rights, sustainable development based on international and European standards [7].

Training of Masters is performed by appropriate educational and professional programs. At the same time, the content of education is determined by the normative and selective parts of the programme which is developed for each specialty according to the list of «Specialist, Master» degree and for some fields of knowledge of «Master» degree [5].

Training of specialists in qualification «Master» degree # 1501 «Public Administration» in Ukraine is

carried out in the following specialties: 8.150000 «Public Administration», 8.150101 «Civil Service», 8.150102 «Society Development Management», 8.150103 «Public Management in National Security», 8.150104 «Public Management in Education», 8.150105 «Public Administration in Health Care», 8.150106 «Public Policy and Management», 8.150107 «Public Administration», 8.150108 «Local Governance», 8.150109 «Regional Management», 8.150110 «Parliamentarism and Parliamentary Activity».

According to the information provided by National Agency of Ukraine on Civil Service as of February 7, 2012 master's training on «Civil Service» specialty in the field of knowledge «Public Administration» was carried out by 28 higher education institutions. In 2012, 19 institutions engaged in the abovementioned training according to state order, other – under the contract [2].

The particular majority of higher education institutions already have considerable experience on Master's training on «Civil Service»; another – just started to implement it.

Since the opening of the master's programme in 1996 till January 1, 2012 – 15125 Masters were trained by the specialty «Civil Service» in the field of knowledge «Public Administration» on full-time and part-time forms of study according to state order and on a contract basis. It is only 3,98 % of the total number of civil servants and local self-government officials that is 379,283 people as of January 1, 2012 according to the information provided by the National Agency of Ukraine on Civil Service [2].

Over the past five years 12,091 or 80 % of Masters «Civil Service» had been trained, including:

- full-time form of study according to the state order – 1819 persons;
- part-time form of study according to the state order – 7822 persons;
- full-time form of study on contract basis – 941 persons;
- part-time form of study on contract basis – 1509 persons (fig. 1).

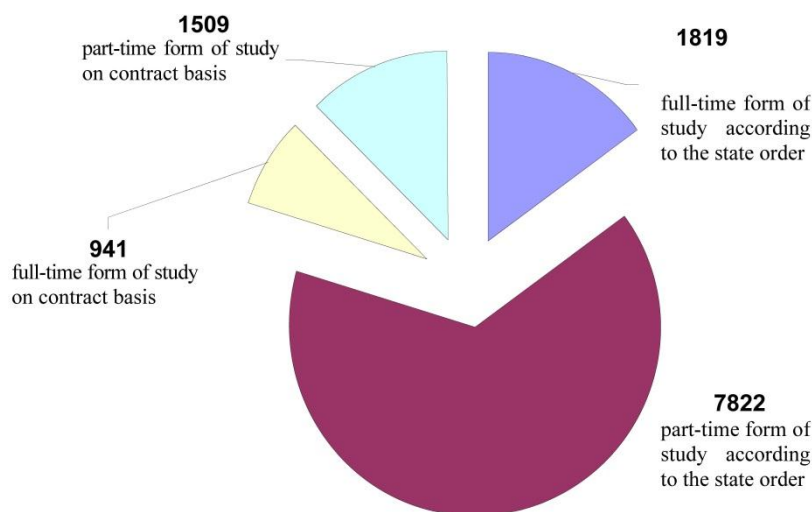


Figure 1. Total number of trained Masters according to the state order and on contract basis

Higher educational institutions prepare the Masters «Civil Service» in 40 specialties. The most popular of them are:

- «Administrative management» – total number of graduates is 4,102;
- «Economics» – 2219 graduates;
- «Territorial management and Local Self-Government» – 990 graduates;
- «Social Sphere» – 656 graduates;
- «Legal Provision» – 642 graduates;
- «HR Management» – 327 graduates;
- «Public Administration» – 239 graduates;
- «Regional Governance and Local Self-Government» – 239 graduates;
- «Public management in agrarian sphere» – 234 graduates;
- «Economic Policy» – 181 graduates;
- «Finance and Budget» – 188 graduates.

List of Specialties

- Administrative management;
- Territorial Management and Local Self-Government;
- Legal Provision;
- HR Management;
- Public Administration;
- Public management in agrarian sphere;
- Economic Policy;
- Management in the EU institutions;
- Political Institutions & Processes;
- Health Care Management;
- Economics;
- Social Sphere;
- Project Management;

- International and European Integration;
- Regional Management and Local Self-Government;
- Finance and Budget;
- International and European Integration;
- Social and Humanitarian Policy;
- Economic Security;
- Others.

Monitoring of distribution of specialties in higher educational institutions showed that unfortunately the majority of them choose the specialties having regard to the profile of the educational institution or the available higher-education teaching personnel potential but not to the needs of the region in the specialists in public administration.

Overall analysis of higher educational institutions activity show that the most popular training form is the part-time form of study according to state order, it accounts for 64 % of the total number of graduates. Full-time training form according to state order is 15 %, full-time training form on contract basis is 7.7 %, and part-time training form on a contract basis is 12.5 %.

Thus, there is quite low amount of students who are studying full-time. In such situation it is quite difficult to create full study groups on relevant specializations and provide the appropriate professors staff of Magister program.

Among 28 higher education institutions licensed by the Ministry of Education, Youth and Sports of Ukraine for accomplishing the training on the Master of «Civil Service» can be traced clear leaders in the number of trained specialists (fig. 2).

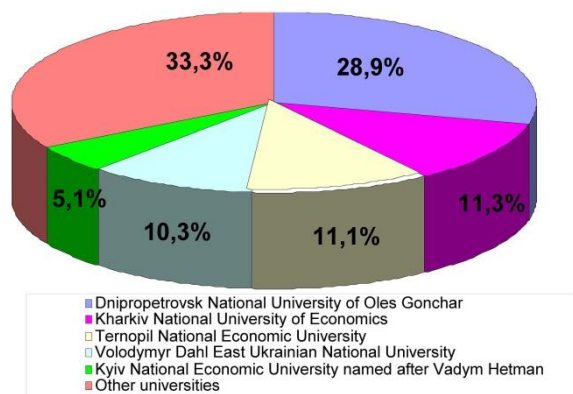


Figure 2. Distribution of trained professionals in higher education

According to the information provided by National agency of Ukraine on civil service the most powerful university training Masters' on «Civil Service» is Dnipropetrovsk National University named after Oles Gonchar, the total amount of graduated Masters is 4 327 individuals that is 28.9 % of total amount of all graduated specialists on «Civil Service» for the whole period of this Master program existence. Kharkiv National University of Economy prepared 1 710 persons that is 11.3 % of the total amount of graduated Masters on «Civil Service». Ternopil National Economic University prepared 1,680 specialists that is 11.1 %. Volodymyr Dahl East Ukrainian National University prepared 1,560 persons that is 10.3 %. Kyiv National

Economic University named after Vadym Hetman – 786 (5,1 %) persons in Masters «Civil Service». In this regard the percentage share of 5 abovementioned universities is considerable – 66.7 % in terms of training the specialists for public authorities and local self-government bodies. The rest of 23 higher education institutions prepared 5 017 professionals during reporting period that is 33.3 % of the total amount [2]. During an academic year 2011/2012, 697 lecturers who have a degree such as Doctors of Public Management – 51, Doctors of other spheres – 138, Ph.D. in Public Management – 92, PhDs in different spheres – 416 were involved into master training of civil servants and local self-governments officials (fig. 3).

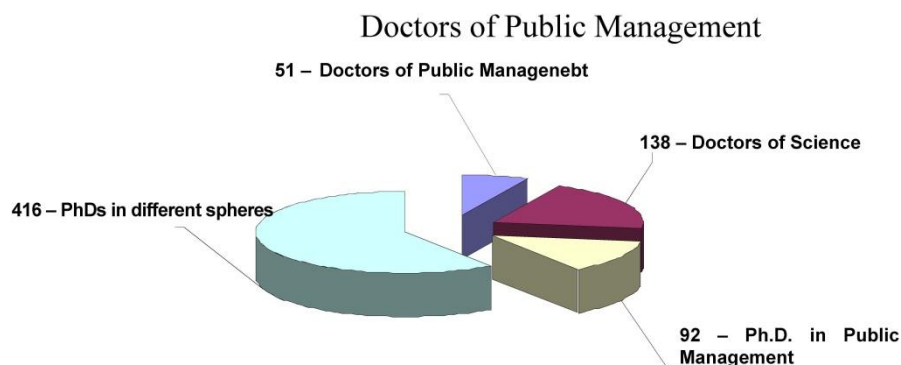


Figure 3. Total number of lecturers with academic degrees that train Masters degree in «Civil Service»

Besides, 64 public authorities and local self-governments of federal, regional and local levels are involved into master educating.

But unfortunately there are unfortunate experiences when some higher education institutions don't have the lecturers of DCs degree or Ph.Ds in Public Administration. As a rule, in some higher education institutions the intensity of lecture reading fall on senior teachers without any science degree. However, the DCs of Science and Ph.Ds in Public Management provide consultations on how to prepare Master's research papers and are also involved into control activities (credits, examinations). Such course scheduling between the academic staff doesn't guarantee an appropriate level of teaching the Masters of Civil Service.

According to the information provided by the National agency of Ukraine on civil service as of the end of 2011 for a number of reasons 34 graduates of full-time form of education were unemployed and 58 graduates of part-time form of education were dismissed from civil service and local self-government [2].

According to the information provided by higher education institutions there are only 11 % of the occasions when specialists in Civil Service get a promotion after graduating. According to the trilateral agreements the specialist graduate study based on state order the responsibility of the directing part is to provide graduates with the job position which is not below the fourth rank (category). In addition graduates can stay on the same position as they got being in personnel reserve in accordance with the referral contract or, as an exception, the one that in not below the position he had before employment and that is equal in job compensation or in type of business. And also the graduate has to be provided with the possibility to use the prerogative right for vacant post occupation or non-competitive job promotion or probation and his assignment to the Presidential Cadre Reserve on the post from first to fourth rank (category).

Therefore, it is necessary to arrange measures on national level for following improvement of Master «Civil service» trainings in the discipline of «Public Management» that will help faster improvement of civil service of Ukraine, its approaching to the standards of the European Union [4].

At the same time the topic of establishment of the permanent education complex (cycle) for civil servants

and local self-government officials that has to guarantee a qualitative professional competence upgrading becomes of the priority value. In this regard the attention should be paid to the improvement of civil servants training methods, i.e. the complex techniques, operations and ways of theoretical and practical knowledge. As the majority of national explorers point out the importance of on-the-job training grows in civil service in the context of professional activity. There can be the following types of training:

- copying – an employee is «attached» to a specialist and is trained by copying his actions;
- coaching – the classes of the manager with the stuff during everyday work, his help and advice assistance;
- instructing – explaining, displaying of the work directly in the workplace, which are focused on the learning of specific activities or procedures that belong to the professional duties;
- delegation – the delivery of absolutely limited amount of tasks with decision-making right on discussing the range of issues;
- «complicate a task» method – a specific program of working operations that is formed in terms of their importance, the task expansion and their complexity growing;
- rotation – when the employee is transferred to a new job or position to get the additional job skills and to gain the experience for a period of several days to several months; the usage of training methods, directions of how to work on specific workplace.

The most common methods of the civil servant off-the-job training are:

- business games – the case study analyzing during which the participants of the game get the roles in business game situation and review the results of made decisions;
- case studies – real or invented managerial situation with questions for analysis;
- simulation – play real working conditions;
- sensitivity training – teaching method that makes the audience participate in the group in order to enhance individual perception and improve the skills of interaction with other people (occupation by this method of training conducted with practical psychologist, consultant);
- lecture – instructor monologue, during which the audience perceives the material at the hearing;

independent learning – the employee chooses the pace of learning, the number of repetitions; role playing games (modeling role behavior) – employee puts himself in the place of another employee in order to obtain practical experience and receives validation their behavior (for example through video).

Conclusions. Necessity to reform the current system of vocational training for state and local governments due to the new challenges identified in Strategy of the State Personnel Policy for 2012-2020, approved by the President of Ukraine V. Yanukovich on February 1, 2012 № 45, the National Action Plan on 2012 to implement the program of economic reforms and need to implementation the new version the law of Ukraine «On civil service» and implement reform the training of the civil servants, local government officials and local councilors, approved by the Cabinet Ministers of Ukraine, dated 28 November 2011, № 1198-p.

However, the existing regulatory system of training civil servants and local self-government officials requires improvement and alignment of the current needs and priorities of the new legislation on education, development of civil service and local self-government. It requires a clear definition the legal status of workers and staff regional centers of excellence, as

well as the functioning graduate specialty «Public Administration».

At the same time there is a reasonable issue on providing continuous training of civil servants and local self-government official, and also introducing new and innovative approaches to the educational process, in particular:

- educational and methodical informational support of sectoral reforms;
- new legislation on civil service and anti-corruption laws;
- provision of administrative services;
- modern tools of management by local economic development;
- the use of innovative approaches to training;
- access to public information;
- resolving problematic issues improving the process of training.

The leading role in this process should be played by the National Agency of Ukraine on Civil Service and the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, that should ensure the creation of necessary conditions for the reform and development of the national system of training for civil servants and local self-government officials.

BIBLIOGRAPHY

1. Official website of the President of Ukraine [Electronic resource]. – Access mode : www.president.gov.ua.
2. Official website of the National Agency of Ukraine on Civil Service [Electronic resource]. – Access mode : www.nads.gov.ua.
3. Borodin E. I. The modern teaching methods in the training of civil servants and local government officials : [a tutorial] / E. I. Borodin, S. M. Seryogin, I. V. Shpektorenko. – Dnepropetrovsk : Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration, 2003.
4. Volkova N. P., Pedagogy : [a tutorial] / N. P. Volkov. – Kyiv : Akadem vydavnytvo, 2007.
5. Goncharuk N. T. Management staff in the Civil Service of Ukraine: formation and development / N. T. Goncharuk – Dnepropetrovsk : Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration The National Academy of Public Administration, 2007. – 239 p.
6. Encyclopedia government : [in 8 volumes] / [edited by J. Kobasuk] // The National Academy of Public Administration, the Prezident of Ukraine. – Kyiv, 2011. – Volume 6 «Public Service» ; [edited by S. M. Seryogina, V. Soroka]. – 2011. – 524 p.
7. Kybanov A. J. Fundamentals of management personnel : [a tutorial] / A. Y. Kybanov. – Moscow : INFRA-Moscow, 2005.
8. Municipal management : [a tutorial] / [under the general editorship and sciences Y. P. Sharova]. – Kyiv : Atika, 2009. – 404 p.
9. Ponedilko V. G. Training of civil-administrative shots: Theory and Practice (Features of the organization and methods of teaching in the training of administrative staff) : [a tutorial] / V. G. Ponedilko. – Zaporozhye : «Printing World», 2007. – 294 p.
10. Protasova N. G. Theoretical Foundations training of civil servants in the system of training and advanced training : [a tutorial] / N. H. Protasova. – Kyiv : Publishing house UADA, 2000. – 159 p.

Рецензенти: **Корецький М. Х.**, д.держ.упр.;

Груба В. Т., д.держ.упр.

© Толкованов В. І, 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.01.2013 р.

ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція).

Коло наукових інтересів: пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо вдосконалення якості адміністративних (публічних) послуг.

ОСНОВНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ОПОДАТКУВАННЯ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У зв'язку зі вступом України до Ради Європи було підписано низку міжнародних угод та договорів щодо узгодження податкового законодавства України з нормами та стандартами Європейського Союзу. Зокрема, було підписано Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, згідно з якою Україна взяла на себе зобов'язання щодо наближення чинного і майбутнього законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яке на сьогодні потребує подальшої узгодженості та має пріоритетний напрям першочергового врегулювання.

Ключові слова: механізми податкового регулювання, адаптація, Європейський Союз, інтеграція, податкове законодавство, господарська діяльність.

В связи со вступлением Украины в Совет Европы был подписан ряд международных соглашений и договоров относительно согласования налогового законодательства Украины с нормами и стандартами Европейского Союза. В частности, было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими содружествами и их государствами-членами, согласно которой Украина взяла на себя обязательства относительно приближения действующего и будущего законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Которое на данный момент нуждается в последующей согласованности и имеет приоритетное направление первоочередного урегулирования.

Ключевые слова: механизмы налогового регулирования, адаптация, Европейский Союз, интеграция, налоговое законодательство, хозяйственная деятельность.

In connection with entering of Ukraine into Advice of Europe the row of international agreements and agreements was signed in relation to the concordance of tax legislation of Ukraine with norms and standards of European Union. In particular, Agreement was signed about partnership and collaboration between Ukraine and European concords and their states-members, in obedience to which Ukraine undertook obligation in relation to approaching of current and future legislation of Ukraine to the legislation of European Union. Which now needs subsequent co-ordination and has priority direction of primary settlement.

Key words: mechanisms of the tax adjusting, adaptation, European Union, integration, tax legislation, economic activity.

Постановка проблеми. Розвиток ринкових відносин вплинув на відповідний розвиток і податкової системи України. Але поки що вона залишається недосконалою й відрізняється від податкових систем зарубіжних країн, хоча в цьому напрямку державою вживаються неодноразові спроби унормування та удосконалення механізмів її функціонування. Тому при подальшій перебудові податкової системи нашої країни можна використати позитивний досвід країн-учасниць Європейського Союзу, що надалі допоможе інтегруватись у цьому

напрямку оскільки зовнішньополітичним пріоритетом України є інтеграція до Європейського Союзу. Особливо актуальним є питання приведення нормативно-правових актів України, що регулюють податкові відносини, у відповідність із законодавством Європейського Союзу. Дане право є найбільш складним та потребує найкоректнішого узгодження, оскільки торкається як кожного громадянина, так і всіх суб'єктів господарської діяльності.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Дослідженню й розвитку наближення законодавства

України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу відводилося значне місце в працях багатьох учених, зокрема: Поручник А. М., Дудченко М. А., Литвиненко Я. В., Бойко Ю. В., Музиченко О. В., Мельник О. Я., Панасюк М. Я., Коліжук О. О., Касьяненко М. М., Гринюк М. В., Цимбал П. В., Бандурка О. О. та ін. [16].

Невирішені раніше частини загальної проблеми.

Необхідність детального дослідження та визначення прогалин механізму наближення законодавства України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу є важливим інструментом можливості врегулювання інтересів України на міжнародній арені на сучасному етапі, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження механізмів адаптації законодавства України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу та пошуку шляхів оптимізації їх застосування для з'ясування причин існування окремих механізмів, недостатньо врегульованих державою, а також для виявлення специфічних аспектів механізмів адаптації податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Мета статті. Визначити основні аспекти механізму наближення законодавства України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу та розглянути проблеми їх реалізації на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Європейський вибір України зумовлений усвідомленням інтеграції як фактора сприяння економічному розвитку відновленню європейської сутності країни. Ставлячи перед собою мету інтеграції до європейських структур, Україна розуміє, що європейським державам належить провідна роль у сучасній міжнародній системі, зокрема у всесвітньому економічному комплексі та в міждержавних інституційних механізмах управління глобальними і регіональними процесами міждержавного податкового регулювання. Вступ України до Європейського Союзу посилить авторитет держави на міжнародній арені, можливість знаходитися в зоні загальноєвропейської економічної безпеки, можливість перебувати в процесі активної участі в регулюванні міждержавних зв'язків щодо регулювання взаємовідносин суб'єктів господарської діяльності, бути невід'ємною часткою прогресивної податкової політики, а значить – перебувати в єдиному економічному просторі.

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Механізм включає адаптацію податкового законодавства, утворення відповідних інституцій та інші заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Адаптація податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу є пріоритетною першочерговою складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, у свою

чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої економічної політики [4].

Найбільш актуальним є завдання гармонізації податкових систем України та Європейського Союзу. Гармонізація законодавства у сфері оподаткування повинно першочергово врегулювати питання координації національних податкових політик, наближення рівня оподаткування, уніфікації законодавства з питань оподаткування та встановлення виваженої відповідальності суб'єктів господарських відносин за невиконання податкового обов'язку.

Адаптація є процесом зближення та поступового приведення податкового законодавства України у відповідність із законодавством Європейського Союзу, що є пріоритетним механізмом державного регулювання податкової політики держави як на внутрішньодержавному, так і міжнародному просторі [18].

Організація роботи з наукового дослідження процесів уніфікації та гармонізації податкового законодавства в державах-членах Європейського Союзу, та Україні, яка є кандидатом у члени Європейського Союзу, є закономірним, виваженим та необхідним чинником ефективного механізму наближення законодавства України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу.

Відповідно до статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейським Союзом та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу у визначених сферах, до яких належить і податкове право [6].

Розвиток національних податкових систем європейських країн, до яких належить Україна, відбувається під вирішальним впливом таких зовнішніх факторів, як міжнародна податкова конкуренція і європейська податкова гармонізація.

Національне податкове законодавство потребує більш тісного узгодження із законодавством Європейського Союзу. Очевидно, слід активніше вдаватися до практики зниження податкового втручання в господарську діяльність сумлінних платників податків, спрощення процедури оподаткування. Водночас, має бути запроваджений жорсткий та ефективний контроль за веденням господарської діяльності «недобросовістними» суб'єктами господарської діяльності, який відповідав би принципам та нормам податкового контролю в країнах Європейського Союзу.

Зазвичай, проблема євроінтеграції України розглядається в руслі глобального процесу податкової політики, спрямованої, з одного боку, на економічну стабільність, а з іншого – на забезпечення основних вимог здійснення господарської діяльності.

Національною індикативною програмою на 2011-2013 роки передбачена сфера оподаткування як пріоритетний напрям взаємодії суб'єктів цих відносин.

Покращення економічних відносин, торгівлі, інвестиційних умов та конкуренції завдяки розвитку належного управління у сфері оподаткування, у тому числі поступового наближення системи оподаткування та податкових органів до міжнародних і європейських структур і стандартів.

Удосконалення законодавства та підсилення спроможностей податкових органів у розбудові принципів верховенства права та якісного регулювання господарської діяльності повинні стати пріоритетними напрямками державного управління та управління державними фінансами.

Нормативно-правова база оподаткування в Україні є складною та нестабільною, а окремі законодавчі норми – недостатньо узгодженими, а в деяких випадках і суперечливими. Крім Податкового кодексу України, питання оподаткування й досі регулюються декретами Кабінету Міністрів України, указами Президента України також поширюються випадки, коли податковими консультаціями встановлюються деякі нові правові норми, замість того, щоб носити лише роз'яснювальний характер. Унаслідок наявності в законодавчих актах норм непрямой дії значна кількість питань у сфері оподаткування регулюється підзаконними актами. Така «двоєкість» правової бази може бути виправданою на початку формування податкової системи, однак не є прийнятною на сучасному етапі розвитку податкових відносин між державою та суб'єктами господарської діяльності.

Чимало норм мають неоднозначне тлумачення під час їхнього застосування, що негативно позначається на діяльності господарчих структур, знижує привабливість національної економіки для іноземних суб'єктів господарської діяльності.

Принциповим недоліком податкового законодавства є існування економічно необґрунтованих розбіжностей у підходах щодо притягнення до відповідальності суб'єктів.

Крім зазначених недоліків, існують недоліки системного характеру, породжені чинниками, а саме відсутністю ефективних механізмів, що забезпечують відповідальність суб'єктів господарювання за виконання своїх фінансових зобов'язань перед державою.

Основними завданнями удосконалення податкового регулювання господарської діяльності в Україні повинно стати удосконалення інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності всіх платників перед законом, відповідального ставлення суб'єктів господарювання до виконання своїх податкових зобов'язань, встановлення чітких правил регулювання взаємних зобов'язань держави і суб'єктів господарської діяльності, дієвого контролю за їх дотриманням.

Концептуальними засадами реформування податкової системи України визначено приведення податкової системи у відповідність з пріоритетами державної політики соціально-економічного розвитку, сприяння сталому економічному зростанню шляхом лібералізації податкової системи на основі виваженої інвестиційно-інноваційної політики,

забезпечення достатнього обсягу сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної та податкової політики, встановлення ліберального відношення до платників, які сумлінно виконують свої податкові зобов'язання, і посилення відповідальності за несплату податків [14].

Стратегічними цілями податкової політики визначено:

- адаптація податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- підвищення конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів господарювання;
- легалізація тіньового сектору;
- простота та зрозумілість податкових норм для суб'єктів господарювання;
- запровадження інформаційно-аналітичної системи державної податкової служби в національному масштабі.

Останніми роками спостерігається значне посилення діяльності органів державної влади, направлених на досягнення стратегічної мети України – вступ до Європейського Союзу. Значна частина цієї роботи стосується податкової сфери, оскільки без відповідності податкової системи України податковій системі Європейського Союзу мета не може бути досягнута. Причому необхідно звертати увагу не лише на рівень відповідності українського законодавства законодавству Європейського Союзу за формою і змістом, але також і на органічну відповідність українського законодавчого масиву європейським нормам і стандартам, що знаходить свій прояв через правозастосовчу практику, розвиток методів тлумачення нормативно-правових актів, вживання принципів права Європейського Союзу в українських податково-регулюючих правовідносинах у сфері господарської діяльності.

Хоча за роки незалежності в Україні сформовано податкову систему, що за своєю структурою та складом у цілому є подібною до податкових систем країн Європейського Союзу. Податковим кодексом України, який розроблено з урахуванням норм європейського податкового законодавства, регулюється справляння всіх податків в Україні [2]. Водночас податкова система України будується з урахуванням податкових аспектів ГАТТ/СОТТ та інших міжнародних економічних організацій.

На відміну від країн Європейського Союзу, податкова система України не стала інструментом підвищення конкурентоспроможності держави, не сприяла зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Чинна система формування державних доходів відображає недосконалість та суперечності у її реалізації, тому має переважно фіскальний характер.

Разом з цим, Україна підтримує стосунки у сфері оподаткування з іншими країнами, які базуються на діючих в світі стандартах, розроблених Організацією економічного співробітництва та розвитку і Організацією Об'єднаних Націй, завдяки чому забезпечується уніфікація законодавства України у

сфері міжнародного оподаткування із законодавством інших країн.

Україна уклала міжнародні договори у сфері уникнення подвійного оподаткування практично з усіма країнами СНД, Європи, з багатьма країнами Азії, Північної та Південної Америки та декількома країнами Африки. Вони охоплюють найбільших торговельних та інвестиційних партнерів України.

Однак, як зумовлено територіально, усвідомлюючи перспективу інтеграції до Європейського союзу, Україною зроблено свій вибір.

Незважаючи на численні зміни, що постійно вносяться до податкового законодавства і спрямовані на вдосконалення податкової системи України, вона не позбавлена серйозних недоліків: податкове регулювання господарської діяльності характеризується, передусім, фіскальною спрямованістю. Водночас її регулятивна функція не зорієнтована на стале економічне зростання.

Ця проблема є однією з найгостріших в Україні та таких, що вирізняє її з-поміж більшості європейських країн [18].

На масштаби ухилення від сплати податків впливає, крім рівня податкових ставок, викривлення умов конкурентної боротьби внаслідок нерівномірного розподілу податкового навантаження; порушення принципу рівності платників перед законом; складність і недосконалість законодавства, що регулює підприємницьку діяльність, у тому числі податкового; загальне недотримання норм законів, неефективність державної бюджетної політики, впливає невідворотність настання відповідальності за порушення податкового законодавства.

Органами державного управління не завжди підтримується належний зворотний зв'язок із суб'єктами господарювання, що призводить до їх відсторонення від участі у формуванні державної податкової політики у сфері господарської діяльності.

Неефективною є система технічного регулювання у сфері податкового регулювання господарської діяльності, не зовсім втілені технічні прагнення України до членства у Європейському Союзі. Рівень гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими стандартами залишається надзвичайно низьким. Повільне реформування у цій сфері ускладнює інтеграцію України до світового економічного простору.

Україна задекларувала готовність здійснити все можливе для модернізації своєї податкової системи шляхом підписання та ратифікації низки відповідних міжнародних конвенцій, а також участі в міжнародних організаціях, гармонізації внутрішніх норм і стандартів щодо роботи податкового відомства з вимогами європейських *acquis communautaire*. Зближення українського податкового законодавства з *acquis communautaire* Європейського союзу є не тільки інструментом поглиблення економічної взаємодії з Європейським Союзом, а й важливим засобом підвищення подальшого розвитку України в цілому. Вже сьогодні є низка існуючих зобов'язань

України, а також політичних та економічних ініціатив, що зумовлюють необхідність приведення параметрів функціонування податкової системи до європейських норм та стандартів.

Для їх реалізації органами державної влади України затверджені відповідні плани підготовки актів законодавства.

На сьогодні в Україні чинні законодавчі та підзаконні нормативно правові акти, які регулюють питання інтеграції України до Європейського Союзу:

- Закон України від 18.03.04 № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;

- Закон України від 21.11.02 № 228-IV «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;

- Указ Президента України від 21.08.04 № 965/2004 «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;

- Указ Президента України від 14.09.00 № 1072/2000 «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу»;

- Розпорядження Президента України від 27.06.99 № 151/99-рп «Про Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу»;

- Указ Президента України від 09.02.99 № 145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади»;

- Указ Президента України від 11.06.98 № 615/98 «Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу»;

- Розпорядження КМУ від 9 червня 2010 р. № 1196-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2010 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;

- Постанова Кабінету Міністрів від 2 липня 2008 р. № 594 «Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.06 № 256 «Про вдосконалення організації роботи з приведення національного законодавства у відповідність з європейськими нормами і стандартами»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.05 № 174 «Деякі питання координації діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.04 № 1365 «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;

- Постанова Кабінету Міністрів від 16.08.99 № 1496 «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Усі ці нормативно-правові акти визначають механізми регулювання питання взаємодії, координації та порядку застосування зобов'язань, взятих Україною щодо гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу.

Актуальними для України залишаються питання виконання заходів гармонізації законодавства щодо податків з обігу, акцизних зборів та інших форм непрямого оподаткування аби забезпечити запровадження та функціонування внутрішнього ринку в часових межах, як це передбачено «Договором про заснування Європейської Спільноти» від 21.03.1957 року.

Загострення економічної конкуренції серед країн-членів Європейського Союзу призвело до поглиблення процесу уніфікації національних податкових систем за складом, структурою, механізмом справляння основних податків. Одним із факторів такої уніфікації є гармонізація податкового законодавства країн-членів Європейського Союзу, яка найвищого рівня розвитку сягнула стосовно податку на додану вартість і специфічних акцизів, щодо яких розроблено зазначені у відповідних Директивах Ради Європейського Союзу єдині правила справляння.

Згідно зі статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та європейськими співтовариствами і їх державами-членами Україна має зобов'язання наблизити законодавство щодо непрямого оподаткування й оподаткування прибутку підприємств до норм і стандартів податкового права Європейського Союзу. За час дії Угоди у сфері непрямого оподаткування враховано основні вимоги базових нормативних актів Європейського Союзу – Директиви Ради Європейського Союзу від 28 листопада 2006 р. N 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість та Директиви Ради Європейського Союзу від 25 лютого 1992 р. № 92/12/ЄС про загальний режим для підакцизних товарів та зберігання, переміщення і моніторинг таких товарів [6].

Податкова система України, як і будь яка податкова система країни, має свої особливості. Цілісність податкової системи України порушується внаслідок співіснування в ній загальної та спрощеної підсистем оподаткування. У країнах-членах Європейського Союзу на відмінність від спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва використовуються такі форми державної підтримки зазначеного типу підприємств, як звільнення деяких видів суб'єктів господарської діяльності від необхідності ведення звітності про результати провадження господарської діяльності та запровадження спрощеної системи бухгалтерського обліку і звітності, а також спеціальних режимів обкладення податком на додану вартість для деяких типів суб'єктів господарської діяльності, передусім фермерських господарств і сільськогосподарських кооперативів.

За роки незалежності України, як свідчать реалії сьогодення, поки що не вдалося побудувати достатньо функціональну систему органів державної

податкової служби, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надання якісних управлінських послуг платникам податків України. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення реформування податкової служби, метою якого є поетапне створення на наукових засадах ефективної та демократичної системи державного управління діяльністю податкової служби, що має бути достатньо прозорим та зрозумілим для громадськості, максимально наближеним до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави. Стає очевидним, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе системне і результативне проведення реформування податкової служби. У свою чергу, це потребує необхідного законодавчого закріплення великої кількості положень та законів, які стосуються правового статусу, організації роботи та порядку реорганізації діяльності Державної податкової служби України та наближення її принципів діяльності до вимог Європейського Союзу.

Початок діяльності та формування структури податкової служби України започатковано постановою Ради Міністрів Української РСР від 12 квітня 1990 року № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР». Саме цим документом регламентовано створення 1 липня 1990 року державної податкової служби в системі Міністерства фінансів УРСР, яка відповідала за адміністрування надходжень до Державного бюджету.

Забезпечити цю роботу зобов'язані були Міністерство фінансів УРСР і виконавчі комітети обласних, Київської і Севастопольської міських рад народних депутатів. Державна податкова служба складалась із Державної податкової інспекції Міністерства фінансів УРСР та державних податкових інспекцій в областях, містах і районах. Податкові інспекції підпорядковувались інспекціям вищого рівня.

Сформована ще на початку 90-х років, відразу після проголошення у 1991 році незалежної держави, податкова система України постійно змінювалася в напрямі пошуку оптимальної структури, яка б відповідала перехідному стану економіки і зіграла свою позитивну роль на етапі становлення незалежності держави.

У 1996 році створено та розпочато функціонування Державної податкової адміністрації України (Указ Президента України від 22 серпня 1996 року № 760/96 «Про створення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1996 року № 1385 «Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України») [17].

За період свого існування податкова служба підтвердила не лише доцільність свого утворення, а й необхідність подальшого розвитку.

У грудні 2010 року Верховною Радою України прийнято і підписано Президентом України Подат-

ковий кодекс України від 02.12.10 № 2755-VI, яким була започаткована податкова система нової моделі, що у свою чергу, зумовило докорінну зміну структури та напрямів діяльності податкової служби.

Із метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ефективності державного управління Президентом України було видано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010, яким утворено Державну податкову службу України шляхом реорганізації Державної податкової адміністрації України [8].

Зазначеним указом затверджено схему організації та взаємодії, а саме діяльність Державної податкової служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Наказом Голови державної податкової служби України від 4 квітня 2011 року № 192 введено в дію тимчасову структуру та штатний розпис ДПС України. Згідно з наказом, кількість структурних підрозділів центрального апарату ДПС України скорочено. На базі 33 департаментів та управлінь створено 22 структурні підрозділи [17].

Указом Президента України від 12.05.2011 року № 584/2011 затверджено Положення про Державну податкову службу України, яким визначено, що до системи органів Державної податкової служби України належать центральний апарат та територіальні органи державної податкової служби в Автономній Республіці Крим, містах Київ та Севастополь, областях, округах (на два і більше регіони), державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [9].

У той же час, статус податкової служби, її функції та правові основи діяльності в період прийняття Указу Президента регулювалися Законом України «Про державну податкову службу в Україні», статтею 1 якого визначено систему органів державної податкової служби, до якої належать: Державна податкова адміністрація України, спеціалізовані державні податкові інспекції, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах [3].

Тобто існує певна колізія в нормах правових актів: з одного боку, пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з якою Президент реорганізовує за поданням Прем'єр-міністра України центральні органи виконавчої влади, з іншого – законодавчими актами визначена система органів податкової служби, зокрема в якій відсутні Державна податкова служба України (як центральний апарат) та територіальні органи державної податкової служби в Автономній Республіці Крим, містах Київ та Севастополь, областях, округах (на два і більше регіони) [1].

Тривала безсистемність підходів щодо утворення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади спричинила необхідність внесення на розгляд ВРУ, Президентом України проекту Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який був прийнятий 17 березня 2011 року № 3166-VI [5].

На наш погляд, адміністративна реформа, проголошена Президентом України, покликана оптимізувати систему центральних органів виконавчої влади, усунути дублювання їхніх повноважень, підвищити ефективність державного управління, радикально змінити систему державного управління відповідно до сучасних потреб.

Тому, зважаючи на викладені вище факти, можна дійти висновку, що для ефективного проведення реформування податкового відомства необхідно враховувати європейський досвід у зазначеній сфері, залучати науковців та фахівців; насамперед, забезпечити наукове, державницьке та правове підґрунтя для здійснення реформування податкової служби, і лише при напрацюванні певних наукових праць та підготовки низки нормативних документів її доцільно застосовувати на практиці.

Управління діяльністю податкової служби охоплює широке коло питань, які входять до компетенції всієї вертикалі державної влади, – від законодавчого органу держави до окремих податкових інспекцій. У результаті, ефективність діяльності податкової служби визначається якістю реалізації єдиної державної податкової політики та якістю побудови системи органів Державної податкової служби України.

Результати діяльності окремих податкових органів мають суттєві недоліки, не завжди відповідають загальним вимогам до якості побудови структури. Це є значною мірою наслідком неефективного управління щодо побудови територіальних органів податкової служби – відсутністю належних систем управління побудови територіальних підрозділів з урахуванням адміністративно-територіального устрою країни.

Ця обставина викликає необхідність проведення досліджень, направлених на створення ефективної системи органів податкової служби, яка буде дозволяти податковій системі максимально задовольняти вимоги держави щодо наповнення державної скарбниці, забезпечувати необхідну кількість податкових послуг для підприємницької спільноти.

Діяльність податкової служби як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, та здійснює міжгалузеву координацію у цій сфері, перебуває в центрі уваги учених і практиків, які вивчають проблеми діяльності податкової служби. Однак специфіка проведених досліджень не дає достатньо наукової інформації для створення сучасної системи побудови структури податкової служби.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» від 21 вересня 2011 р. N 981 утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної податкової служби, реорганізувавши шляхом злиття, перетворення і приєднання державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь, державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах, спеціалізовані державні податкові інспекції, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції [10].

Проблема вдосконалення побудови податкової служби завжди займала вирішальне місце й на сьогодні посідає одне з актуальних місць у побудові ефективного державного управління податковими органами і вимагає внесення суттєвих змін у завдання, функції та організацію діяльності окремих податкових органів.

Саме з цього погляду важливе значення має та обставина, що ми розглядаємо найбільш важливі засади, основоположні закономірності структурної організації та функціонування системи міжрайонних, об'єднаних державних податкових інспекцій, та самостійних відділень, утворених у їх складі, а також спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Особливо гостро стає проблема функціонування міжрайонних, об'єднаних державних податкових інспекцій та самостійних відділень (на правах відокремлених структурних підрозділів), утворених в їх складі, а також спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Міжрайонні державні податкові інспекції охоплюють своєю діяльністю два сусідні райони, а об'єднані державні податкові інспекції – місто і прилеглий район (або кілька районів).

Діяльність податкової служби належить до найбільш складної галузі діяльності органів державної влади. Її діяльність впливає на безпеку громадян і держави, на економічні показники діяльності держави. Адже надходження від податкової служби до державної скарбниці, її загальний внесок до бюджетів держави свідчать про рівень ефективності роботи податкових органів.

Для ефективного управління податковою службою слід мати системне уявлення про її загальну систему, відкромлені одиниці та їх взаємозв'язки.

На виконання низки нормативно-правових актів, центральним апаратом державної податкової служби України видано наказ «Про затвердження чисельності працівників та тимчасових типових структур державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій» від 05 грудня 2011 року № 200, яким затверджено:

- чисельність працівників державних податкових інспекцій у районах, містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних,

об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій;

- тимчасову типову структуру спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків;

- тимчасову типову структуру державних податкових інспекцій у районах, містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій, чисельність яких (без урахування чисельності відділень та підрозділів податкової міліції) становить понад 100 одиниць;

- тимчасову типову структуру державних податкових інспекцій у районах, містах (крім Київ та Севастополь), районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій, чисельність яких (без урахування чисельності відділень та підрозділів податкової міліції) становить від 31 до 100 одиниць;

- тимчасову типову структуру державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій, чисельність яких (без урахування чисельності відділень) становить 30 одиниць і менше.

Структури податкових інспекцій та розподіл функцій між підрозділами державних податкових інспекцій у районах, містах, районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій повинні будуватися з урахуванням Методичних вказівок щодо тимчасової структури державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Метою Методичних вказівок є встановлення єдиних підходів та принципів побудови тимчасової структури податкових інспекцій у районах, містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій та забезпечення виконання ними завдань, покладених на органи державної податкової служби України.

Встановлюється вичерпний перелік вимог щодо самостійного відділення (на правах відокремленого структурного підрозділу) у складі міжрайонної, об'єднаної державної податкової інспекції, а саме відділення здійснює роботу за такими напрямками:

- надання адміністративних послуг;
- облік податків та інших платежів, складання звітності щодо стану розрахунків з бюджетом;

- контроль за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття й обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету;

- ведення обліку платників податків;
- формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, Єдиного банку даних про платників – юридичних осіб та інших реєстрів, ведення яких покладено законодавством на органи ДПС;

- реєстрація платників податків;
- облік об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням;
- інформаційно-аналітичне забезпечення процесів адміністрування та їх автоматизація;
- контроль за погашенням податкового боргу платниками податків;
- надання податкових консультацій із питань оподаткування;
- надання доступу до публічної інформації;
- організація особистого прийому громадян та розгляд звернень громадян, запитів та звернень народних депутатів України [15].

Зазначеними вимогами передбачається невідповідно вузький перелік завдань, які мають покладатись на самостійні відділення, які, до речі, територіально знаходяться поза межами самої міжрайонної, об'єднаної державної податкової інспекції, що створить істотні незручності для функціонування зазначених відділень та створить умови для нерационального функціонування податкових органів та зайвого витрачання бюджетних коштів.

Територіальна відокремленість окремого відділення породжує певні труднощі у функціонуванні податкового органу (інспекції), оскільки вони перебувають у постійних взаємозв'язках один з одним.

У будь-якому органі всі його структурні підрозділи та відділення мають відносну самостійність. Це проявляється в їхній диференційованості, просторово-часовій локалізації, наявності специфічних характеристик господарської діяльності суб'єктів господарювання на певній території.

Самостійність даних суб'єктів повинна забезпечуватися детальною нормативною регламентацією їхніх цілей, завдань, функцій, компетенції, відповідальності.

Основним завданням податкової служби є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства та іншого законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на органи державної податкової служби, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів, податків, зборів та інших платежів, установлених законодавством. У той же час, приписами вимог щодо напрямів роботи відділення не передбачається наділення функцією контролю відокремленого структурного підрозділу у відділенні міжрайонної або об'єднаної податкової інспекції.

Виключення зазначеного завдання з відділення призводить до неефективної та надмірно витратної для держави системи адміністрування податків і зборів, що неспроможна забезпечити повноцінне наповнення державного бюджету й ефективне виконання контрольних функцій податковими органами.

Єдність і взаємозумовленість інспекції та її відділень відповідно опосередковується зв'язками між ними.

Для вирішення проблем щодо ефективного виконання функцій податковими органами під час

побудови структури об'єднаних та міжрайонних державних податкових інспекцій, необхідно враховувати адміністративно-територіальний устрій держави та кількості платників податків, які функціонують на зазначеній території. При цьому, необхідно враховувати не лише загальну кількість платників податків, а й, так би мовити, їхнє минуле «досє», оскільки на різних платників посадовими особами органів податкової служби витрачається різна кількість робочого часу залежно від специфіки ведення господарської діяльності та кількості взаємовідносин з іншими платниками податків. Чинна організація територіального устрою має недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності в органах податкової служби.

Проблеми функціонування окремих відділень міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій також виникають у зв'язку зі специфікою побудови кількості службовців. Якщо в самих міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекціях діють структурні підрозділи (сектори, відділи, управління), то у відділеннях, у разі неможливості створення структурного підрозділу, вводиться окрема посада, відповідальна за напрям роботи. Зазначений факт ускладнює можливість ефективного управління, оскільки у разі наявності лише одного службовця, відповідального за окремий напрям діяльності, неможливо ефективно побудувати діяльність відділення. Як визначено законодавчими актами, державним службовцям надається відпустка у кількості 30 календарних днів, які є обов'язковою соціальною гарантією службовця. Таким чином, у разі перебування службовця у відпустці (як основній, так і додатковій), на лікарняному або у відрядженні, та у разі відсутності заміни його працівником у зв'язку з відсутністю необхідної освіти, навичок роботи у визначеному колі службових обов'язків буде надто складно його замінити. Шляхом вирішення зазначеного питання може бути відрядження працівника з об'єднаної (міжрайонної) державної податкової інспекції до відділення, яке територіально знаходиться поза межами діяльності самої інспекції. Зазначений факт впливає на ефективність управління податковими органами, оскільки для вирішення зазначених фактів у відділеннях необхідне зайве витрачання бюджетних коштів.

Враховуючи викладене, задоцільно передбачити в структурі відділень взаємозв'язок між окремими спеціалістами, відповідальними за окремі напрями роботи, та визначити способи їх заміни на період відсутності. За таких підстав ускладнюється функціонування податкових інспекцій.

Указом Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» утворено Міністерство доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України. На новостворене Міністерство також покладено функ-

цію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7].

Зазначене відомство є аналогом побудови фіскальних відомств країн Європейського союзу, а саме: в Данії функціонує Міністерство оподаткування Данії, яке складається з центральної таможеної та податкової адміністрацій, в Латвійській Республіці існує Служба державних доходів, яка є підконтрольною Міністерству фінансів Латвійської республіки, у Великобританії – Державне управління з податкових і митних зборів.

За таких підстав новостворене відомство потребує детального дослідження побудови його структури та визначення повноважень, оскільки основний вплив податкового регулювання буде здійснюватись через Міністерство доходів і зборів України.

Висновки. Реформування податкової системи повинно здійснюватись поетапно, системно, прозоро та науково обґрунтовано, шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, базою для яких буде Податковий кодекс України.

Результатом адаптації податкової системи як необхідного чинника ефективного механізму наближення законодавства України з питань оподаткування до стандартів Європейського Союзу повинно стати:

- створення раціональної податкової системи з вищим ступенем цілісності, нейтральності,

справедливості, передбачуваності, відповідності вимогам податкового законодавства Європейського Союзу;

- забезпечення більш ефективного механізму впливу на господарську діяльність через фіскальну, регулятивну і стимулювальну функції;

- удосконалення та розвиток системи оподаткування та податкових органів і поступове наближення до принципів належного управління у сфері оподаткування;

- створення рівних конкурентних умов для провадження суб'єктами господарювання незалежно від їх місцезнаходження виду діяльності та організаційно-правової форми ефективної діяльності;

- активізація господарської діяльності;

- зміцнення позиції України в міжнародній конкуренції;

- збільшення обсягів внутрішніх і зовнішніх інвестицій.

Перспективи подальших досліджень. Подальші розробки адаптаційних нормативно-правових актів повинні здійснюватись на основі глибокого системного вивчення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України та враховувати стандарти податкових норм Європейського Союзу, досвід чинних у сучасних умовах механізмів податкового регулювання господарської діяльності, ретельно проаналізувати слабкі сторони та переваги таких механізмів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996.
2. Податковий кодекс України реєстр. № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» реєстр. № 509-XII від 4 груд. 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». № 1629-IV від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» реєстр. № 3166-VI від 17 бер. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейським Союзом та їх державами-членами від 16.06.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Про Положення про Державну податкову службу України : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 584/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» від 21 вересня 2011 р. № 981 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади» від 07 вересня 2011 р. № 937 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади» від 14 листопада 2011 р. № 1184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Центрального офісу з обслуговування великих платників податків» від 18 січня 2012 року № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
14. Наказ Державної податкової адміністрації України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо приведення положень проектів нормативно-правових актів з питань прямого оподаткування у відповідність до законодавства Європейського Союзу та вимог положень угод ГАТТ-СОТ» № 578 від 04.10.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
15. Наказ Державної податкової служби України «Про затвердження чисельності працівників та тимчасових типових структур державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Київ та Севастополь), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій» від 05 грудня 2011 року № 200.
16. Моделі та стратегії євроінтеграції України: економічний і правовий аспекти : збірник матеріалів IX Міжнародної науково-практичної конференції, 30 травня 2006 р. – К. : УАЗТ, 2006. – 332 с.

17. Етапи розвитку державної податкової служби України (хронологія основних подій) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sta.gov.ua>.
18. Панасюк М. Я. «Джерела надходжень бюджету Європейського Союзу та їх реформування у наступному фінансовому періоді» – Режим доступу: <http://intkonf.org>.
19. Коліжук О. О. «Напрями гармонізації податкової політики України до норм Європейського Союзу» / О. О. Коліжук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
20. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, П. В. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
21. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. О. Бандурка. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005.

Рецензенти: **Корецький М. Х.**, д.держ.упр.;
Івашкова Л. М., д.держ.упр.

© Смельянов В. М., Косенчук С. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.12.2012 р.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець І рангу, директор Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

КОСЕНЧУК Сергій Іванович – начальник юридичного відділу Очаківської об'єднаної державної податкової інспекції Миколаївської області Державної податкової служби.

Коло наукових інтересів: удосконалення податкового регулювання в Україні

DZIAŁANIA KOLEKTYWNE INTERNAUTÓW – NOWA JAKOŚĆ W KOMUNIKOWANIU POLITYCZNYM? PRZYKŁAD POLSKI I UKRAINY

Разом із настанням ери Web 2.0 користувачі інтернету стали повноправними акторами в загальній політичній комунікації. Їх характер у цьому процесі є неоднозначним. «Інтернетне суспільство» виконує роль творців у політичній дискусії, усе відважніше включаючись у публічну дискусію з різних важливих для суспільства тем. Одночасно, вони стають предметом зацікавлення для політиків, виконуючи тим самим, згідно з класичними теоріями комунікації, роль натовпу. Така різниця в ролях визначає те, що зазначені комунікаційні процеси переносяться до віртуального простору, залишаючи свою класичну структуру, але змінюючи, водночас, форму виразу. Метою статті є визначення першої з вищезгаданих тенденцій (предметної) і аналізу на її підставі прикладів у Польщі та Україні, окреслення нових тенденцій у процесі політичного комунікування.

Ключові слова: політична комунікація, теорії комунікації, інтернет-суспільство, Польща.

Вместе с наступлением эры Web 2.0 пользователи интернета стали равноправными актёрами в общей политической коммуникации. Их характер в этом процессе неоднозначный. «Интернетное общество» исполняет роль творцов в политической дискуссии, всё отважнее включаясь в публичную дискуссию на разные важные темы для общества. Одновременно они становятся предметом интереса для политиков, исполняя тем самым, согласно классических теорий коммуникации, роль толпы. Такая разница в ролях влияет на то, что оговариваемые коммуникативные процессы переносятся в виртуальное пространство, оставляя свою классическую структуру, но одновременно изменяя форму выражения. Целью статьи является определение первой из вышеуказанных тенденций (предметной) и анализа на её основании примеров в Польше и Украине, предопределение новых тенденций в процессе политической коммуникации.

Ключевые слова: политическая коммуникация, теории коммуникации, интернет-сообщество, Польша.

With the advent of Web 2.0, Internet-based virtual communities have become a fully-fledged collective actors in political communication. Their character in this process is by no means clear. In subjective sense, virtual communities act as creators of political discourse and they become more and more active, being a part of the public debate and comment a number of important social issues. At the same time they become the object of much interest to politicians, thus fulfilling the role of the masses in classical theories of communication. This diversity of roles causes these communication processes to move to virtual reality, where their classic structure is kept, but forms of expression are often changed. The aim of the article is to define first of above-mentioned trends (subjective) and carry out an analysis of case study from Poland and Ukraine to show new tendency in political communication.

Key words: political communication, theories of communication, Internet-based virtual communities, Poland.

1. Wstęp. Internet w coraz większym stopniu stanowi narzędzie usprawniające projektowanie rozmaitych inicjatyw oddolnych o charakterze politycznym. Co więcej, w swoim aspekcie technicznym, tworzy wręcz podstawę komunikacyjną, która – z racji

swoich właściwości – jawi się jako element niezbędny w mobilizacji jednostek do działań zarówno w przestrzeni wirtualnej, jak i w organicznej [1, p. 62-63]. Warto odnieść się tu do definicji internetu zaproponowanej przez Eda Krola i Erica Hoffmana,

którzy spojrzeli na sieć przez pryzmat jej części składowych, a więc [2, p. 197]:

- oparcie na protokole TCP/IP;
- społeczności, które rozwijają sieć;
- generowane przezeń informacje.

W dobie rozwoju web 2.0., ta druga z wymienionych cech wysuwa się nie plan pierwszy nadając sieci społeczny charakter. Fakt ten sprawia, iż przeróżne obszary życia społecznego zyskały nową płaszczyznę prowadzenia działalności, wśród których znajduje się także aktywność o charakterze politycznym. Niemalą rolę pełnią w tym kontekście aktorzy zbiorowi procesu komunikacji, jakimi stały się społeczności internetowe [3]. Te nowe formy społecznych zrzeszeń rozwijające się dynamicznie od połowy pierwszej dekady XXI w. początkowo nie były postrzegane jako struktury o charakterze politycznym, gdyż podstawą ich funkcjonowania były w większym stopniu takie obszary życia społecznego jak rozrywka czy komunikacja w sensie autotelicznym [4, p. 110]. Potencjał ten został jednak dostrzeżony i stał się podstawą do pojawienia się dwójakiego typu działalności. Po pierwsze, jest on wykorzystywany przez samych aktorów politycznych, którzy nadając społecznościom przedmiotowy charakter, eksploatują ich potencjał, traktując jako narzędzie marketingowe. W ten sposób przestrzeń wirtualna staje się dla aktora politycznego dodatkową płaszczyzną komunikacji perswazyjnej umożliwiającą za pomocą mediów społecznościowych komunikację z obywatelem (wyborcą). Z drugiej strony, w sensie podmiotowym, same społeczności zyskały potencjał aktywizowania politycznego, uzyskując nowe możliwości politycznej mobilizacji. Można tutaj mówić o całym repertuarze działań w ramach samej przestrzeni wirtualnej: od tych kolektywnych, o małym stopniu zaangażowania (np. bojkot) po cyberterrorizm. Co więcej, społeczności internetowe, traktując internet nie jako płaszczyznę a jedynie narzędzie komunikacyjne, mogą generować działalność typu online for offline actions, gdzie potencjał wirtualnego zjednoczenia przeniesiony zostaje do rzeczywistości organicznej [5, p. 176]. W sytuacji gdy społeczność internetowa posiada status «komentatora» rzeczywistości bez realnego wpływu na decyzję polityczną, można potraktować ją jako pewnego rodzaju ubogacenie dyskursu (do niedawna to ujmowanie wydawało się być dominującym). W momencie jednak, gdy społeczności tego typu zdolne są do autentycznej mobilizacji i w sposób realny wpływają na decyzje polityczne, należy je uznać za istotnego aktora zbiorowego a sposób ich funkcjonowania poddać analizie.

2. Podmiotowy charakter społeczności internetowych w procesie politycznego komunikowania. Działania podmiotowe w obszarze internetu oraz poza nim, wykorzystujące sieć jako warunek zaistnienia, wynikają przede wszystkim z technologicznych możliwości grupowania wizualnych reprezentacji, które stają się naszym ekwiwalentem posiadającym określone cechy tożsamości – awatarów [6, p. 298]. Warunkiem zaistnienia owych relacji zapośredniczonych jest sama technologia, która determinuje do powstania nowych form zbiorowości

rozumianych tutaj jako społeczności internetowe. Wynika z tego, iż w ujęciu chronologicznym, to rozwój narzędzi komunikacyjnych jako czynnika pierwotnego staje się przyczyną zmian społecznych skutkujących powstaniem relacji, które nie zaistniałyby bez sieciowej struktury internetu. Tak rozumiane źródło przemian wpisuje się w założenia determinizmu technologicznego zakładającego, iż wszystkie zjawiska społeczne, w tym obszar komunikowania, warunkowane są przez czynniki technologiczne [7, p. 264]. Mają one charakter autonomiczny a ich rozwój odbywa się niejako poza ludzką kontrolą. Jest to więc rozwój ewolucyjny o charakterze samoistnym. Ten trend w rozwoju myśli socjologicznej, przypisujący technice i technologii oraz ich ewolucji kluczową rolę w kształtowaniu rzeczywistości społecznej, oparty jest o teorię ewolucjonizmu kulturowo-społecznego, czyli zbioru paradygmatów podejmujących temat zmian w społeczeństwie, które pod wpływem różnych czynników przechodzą określone fazy rozwojowe.

Powstałe w ten sposób społeczności nowego typu to wg. pierwszej – powstałej na początku lat 90. definicji: «społeczny agregat, który wyłania się z sieci, gdy pewna wystarczająco duża liczba ludzi podtrzymuje wystarczająco długo publiczną dyskusję i jest w tym dość uczucia by uformować sieć osobistych relacji w cyberprzestrzeni» [8, p. 61]. Z punktu widzenia dzisiejszego stanu wiedzy na temat społecznych i komunikacyjnych właściwości sieci, opis ten wart jest uzupełnienia, w szczególności biorąc pod uwagę zmianę kształtu samego internetu ewoluującego do wspomnianej formy web 2.0. Jako uzupełnienie, w kontekście tych przemian, można tu wymienić chociażby definicję zaproponowaną przez Marka Slouka, który twierdzi, że społeczności wirtualne określać należy jako zbiory osób, których łączą wspólne pasje i praktyki [9, p. 110]. Wartym uwagi dopełnieniem takiego sposobu pojmowania społeczności internetowych jest triada stworzona przez Martina Listera, Jona Doveya, Seta Giddingsa, Iaina Granta i Kieran Kelly uznająca za podstawę do ich formowania: wspólne przestrzenie, wspólne relacje oraz wspólne wartości [10, p. 321]. Wydaje się, iż dwoma elementami wysuwającymi się tu na plan pierwszy są: wspólnotowa podstawa wyrażona np. w jednakim zainteresowaniu, poglądzie czy postawie oraz możliwość wspólnych działań podejmowanych na takim fundamencie. Przez swoją specyfikę rzeczono społeczności posiadają więc możliwość aktywizacji społecznej zupełnie nowego typu. Zasugerowane we wstępie rodzaje aktywności politycznej z wykorzystaniem internetu stanowią w rzeczywistości bogaty kanon działań możliwych do zaistnienia zarówno w przestrzeni organicznej jak i wirtualnej. Warto je początkowo sklasyfikować i scharakteryzować w celu ustalenia natury zmian masowych działań w obszarze polityki jakie mają miejsce na przestrzeni ostatnich lat i na ich podstawie dokonać analizy przypadku dotyczącego wydarzeń, jakie miały miejsce m.in. w Polsce i na Ukrainie na początku 2012 r.

Po pierwsze, za główną linię podziału przyjmując się działania kolektywne sprzed «epoki internetowej» w wersji web 2.0. oraz te inicjowane jedynie za pomocą

sieci a przyjmujące nowe, niespotykane dotąd formy. Samo projektowanie pierwszego typu aktywności wymagało zastosowania tradycyjnych form komunikacji bezpośredniej lub zastosowania mediów tradycyjnych jako nośnika przekazywania apelu o ilościowe zgromadzenie siły politycznej zdolnej do mobilizacji i wyrażenia poparcia dla określonej decyzji, której miernikiem skuteczności była (między innymi) sama liczebność zgromadzonych jednostek. Emanację tego rodzaju aktywności można scharakteryzować jako dużą zbiorowość ludzi, którzy znajdują się w bezpośrednim kontakcie przestrzennym i reagują w sposób spontaniczny, bezrefleksyjny i naśladowczy na wspólne bodźce. Gustaw Le Bon nazywa to «psychologicznym prawem jedności umysłowej» [11, p. 18]. Właściwość ta jest istotna dla procesu komunikacji politycznej, w szczególności biorąc pod uwagę perswazyjny charakter relacji aktor polityczny – obywatel, wykorzystywany w ramach różnego rodzaju form agitacyjnych. Można w kontekście tego typu działań wymienić chociażby uczestnictwo w wiecach, konwencjach partyjnych, meetingach wyborczych i innych wydarzeniach mających charakter kolektywnej aktywności politycznej. Z punktu widzenia słabszego ogniwa procesu wymiany informacji, można mówić tu o działaniach wymagających dużych nakładów organizacyjnych czy nawet fizycznych, związanych chociażby z poszukiwaniem i selekcją informacji o wydarzeniu, dostosowaniem się do warunków czasowo-przestrzennych, znalezieniem się na miejscu prowadzonej akcji, poniesieniem kosztów z tym związanych itd.

W przypadku nowych typów aktywności, oparte są one na podobnych zależnościach dotyczących udziału jednostek w kolektywnej działalności politycznej, niemniej formy tych przedsięwzięć, sposoby i motywacje jednostkowe odnoszące się do tworzenia społeczności, jak i nakłady z tym związane, wydają się już być różne w stosunku do tych opisanych jako tradycyjne. Warto też zaakcentować tu wspomniany podział na działalność w ramach samej przestrzeni wirtualnej jak i poza nią, a inspirowaną przez aktywność sieciową. W tej pierwszej kategorii należy wymienić przedsięwzięcia o charakterze politycznym, gdzie aktywność zjednoczonych podmiotów odbywa się w całości w obszarze internetu, podczas gdy jej skutki mogą rzutować na decyzje polityczne w przestrzeni organicznej. Działania te mogą być wewnętrznie zróżnicowane ze względu na poniesione nakłady i hierarchizowane ze względu na legalność zastosowania. Wśród aktywności o najniższym poziomie kosztów jednostkowych ponoszonych w ramach grupy wymienić można: akcje masowego pisania listów (mail), petycje i ankiety zbierane i wysyłane w formie elektronicznej, rozpowszechnianie materiałów w ramach określonych społeczności itp. Działalność ta charakteryzuje się oparciem na masowości jako wyznaczniku siły przekazu oraz społecznym charakterze sieci umożliwiającym rozpowszechnianie materiałów najczęściej w formie tzw. wymiany wirusowej (viral). Aktywność tego typu nie wymaga od użytkownika tworzenia nowych treści czy projektowania działań, a

jedynie uzupełnianie istniejących już form czy multiplikowanie je w celach kolportażowych. Poziom mezo internetowej aktywności kolektywnej to te typy działań, które wymagają już twórczego wkładu jednostki jako członka społeczności w tworzenie komunikatów i aktywizację na poziomie zaangażowanym. Wśród nich można w szczególności wymienić tzw. culture jamming w obszarze internetu, przybierający przede wszystkim formę komunikacji memowej, jak i projektowanie stron, profiliów, szerzej – swoistych «miejsc», gdzie owe komunikaty są gromadzone a ich popularność staje się wyznacznikiem nośności i – poniekąd – skuteczności propagowanych idei. Jeżeli chodzi o pierwszy z wymienionych elementów w tym obszarze, to niesie on w sobie pewien paradoksalny pierwiastek, gdyż samo pojęcie («zagłuszanie kultury») odnosi się do indywidualistycznej postawy sprzeciwu wobec wszelkich form mentalności grupowej, także w obszarze polityki [12, p. 190]. Niemniej w przestrzeni wirtualnej, opartej na sieciowej strukturze użytkowników, tego typu działania uzyskują status zmultiplikowanych przekazów opartych na indywidualnej inwencji twórcy, co właściwie odpowiada definicji internetowego memu [13, p. 62]. Chodzi tu przede wszystkim o parodystyczne przededefiniowanie rzeczywistości uznawanej przez twórców za mainstream i krytykę z tym związaną. Wizualno-tekstowa podstawa komunikacyjna internetu sprawia, iż tego typu działania przyjmują formę modyfikacji montażowej oryginału, parodii, ironii, drwiny, co jako cecha pożądana w obszarze internetu, wciąż bazującego na fundamencie komunikacji i rozrywki, jest gwarantem umasowienia indywiduum.

Drugi typ aktywności w poziomie mezo to tworzenie portali społecznościowych czy tzw. vanity sites [14, s. 65], których zadaniem jest gromadzenie jednostek wokół określonej idei ustalonej na podstawie odpowiednio dobranego klucza tematycznego. Stanowią one zbiór komunikatów najczęściej jednolitych pod względem problemowym i tworzą możliwą do generowania całość, jak i sprawują funkcję archiwum wytworzonych wcześniej treści. Nierzadko, w odniesieniu do komunikacji politycznej, tego typu strony przyjmują formę przekazów negatywnych mających na celu zdyskredytowanie przeciwnika w oczach użytkowników sieci internetowej.

Jako ostatni poziom aktywności wymienić należy tu te działania, które wiążą się z największym poziomem kosztów jednostkowych, przy czym ich «skuteczność» w osiąganiu celów politycznej komunikacji wydaje się być największa. Używając terminu «skuteczność», mowa tu przede wszystkim o dążności do jak największego rozpowszechnienia działań, nie tylko wśród potencjalnych – zaktywizowanych członków społeczności, ale też szeroko rozumianej opinii publicznej. Drugim jej wymiarem jest natomiast osiągnięcie zamierzonego celu, będącego czynnikiem inicjującym samo działanie, co sprowadza się z reguły do wywarcia wpływu na ośrodki decyzyjne i przyczynienia się do podjęcia korzystnego rozstrzygnięcia dla inspiratora zbiorowego podejmowanej akcji. Wśród niniejszych działalności

wymienić można hacktywizm, działania hackerskie i internetowy cyberterrorizm. Ten pierwszy, w największym stopniu wydaje się być usankcjonowany ideologicznie i dotyczy działań na granicy prawa lub inicjatyw nielegalnych, które – w myśl inicjatora – stają się wynikiem wyższej konieczności wynikającej z pobudek ideowych czy etycznych [15, s. 6]. Działania hackerskie nie miewają tych podstaw a punkt ciężkości jest tu przeniesiony na samo działanie, które może dotyczyć akcji jednostkowych – w rozumieniu przyjętych w artykule ram definicyjnych – nie musi być więc działaniem kolektywnym w przeciwieństwie do hacktywizmu zawsze rozumianego jako szczególnego rodzaju społeczny ruch. Cyberterrorizm natomiast przyjmuje postać aktów terroru dokonywanych za pomocą narzędzi technologii informacyjnej i stawia sobie za zadanie wywołanie uczucia strachu, wyrządzenie szkody z pobudek ideologicznych. Są to więc ataki na dużą skalę uderzające z reguły w struktury państwa, jego infrastrukturę o istotnym znaczeniu dla gospodarki czy obronności [16].

Drugi typ kolektywnych działań politycznych to te, w których internet stanowi jedynie narzędzie komunikacyjno-mobilizacyjne i stanowi podstawę do dalszych działań w przestrzeni organicznej. Trudno w tym przypadku o jednoznaczną klasyfikację tego typu przedsięwzięć, z racji na ich szeroki wachlarz i różnorodność zachowań politycznych w dobie ich liberalizacji w systemach demokratycznych. Ujmując więc tę kwestię nieenumeratywnie, można mówić tu chociażby o działalności finansowej (donacje, bojkot), protestacyjnej (strajki, pikety, demonstracje, marsze) czy agitacyjno-promocyjnej (wiece poparcia, eventy) itp. Abstrahując jednak od trudnej do uchwycenia klasyfikacji, bardziej istotna wydaje się być tu sama procedura aktywizacyjna społeczności, w której stosowane są narzędzie tożsame dla komunikacji internetowej i stanowiące istotne novum dla procesu politycznej mobilizacji. I tak możemy mówić tu o kilku zasadach, którymi kieruje się jednostka przystępująca do określonej społeczności w przestrzeni wirtualnej i przez to zmobilizowana do kontynuacji swojego zaangażowania w rzeczywistości organicznej. Pierwszą z nich jest sam społecznościowy charakter generowanych działań, co skłania podmiot do przyjęcia optyki grupy i zaangażowania się w przedsięwzięcie pozainternetowe, które jest konsekwencją ujmowania «ja» jednostki jako części społeczności. Wiąże się to z silną tożsamością zbiorową internetowych zrzeszeń często wyróżniających się stałą symboliką czy określonym stylem tworzenia komunikatów. Ważnym czynnikiem zdaje się być także psychologiczna reguła konsekwencji, wedle której jednostka przekłada zaangażowanie w przestrzeni wirtualnej (zapis do uczestnictwa w wydarzeniu) na autentyczne działania będące konsekwencją internetowego zrzeszenia [17, p. 68]. W końcu istotna zdaje się być precyzyjność pierwiastka ilościowego w funkcjonowaniu internetowych społeczności, co daje niespotykaną dotąd możliwość dokładnego «policzenia się» w celu oszacowania siły. Ta z kolei przeliczana jest na prawdopodobieństwo osiągnięcia celu optymalnego,

jaki wyznacza sobie społeczność. W ten sposób działania w obszarze internetu przekładane są na aktywizację jednostek w przestrzeni organicznej, wspierając w ten sposób procesy integracyjne i mobilizacyjne, co stanowi technicznie użyteczne narzędzie w prowadzeniu tego typu przedsięwzięć politycznych i jednocześnie uprawdopodobniające założony cel.

3. Zmiany w procesie komunikowania politycznego za pomocą internetu. Powyższe zmiany warto rozpatrywać biorąc pod uwagę ich konsekwencje dla komunikowania politycznego. Otóż, specyfika działań związanych z wymianą informacji w niniejszym obszarze za pomocą sieci internetowej (CMC) zmienia pozycję tradycyjnie rozumianego odbiorcy danych, jak i w silny sposób rzutuje na formy, jakimi posługują się pierwotnie słabsze ogniwa niniejszego procesu. Warto dodać, iż zarówno pozycja aktora politycznego jak i pośrednika w tym akcie (tradycyjnie rozumiana prasa), również ulegają istotnym modyfikacjom, niemniej – z punktu widzenia postawionej tezy – warto skupić się na obywatelu, jako tym członku, który poprzez zabiegi integracyjne staje się istotnym podmiotem zbiorowym zdolnym do odgrywania liczącej się roli w trójkącie komunikacyjnym: polityk-media-widownia.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pewne niedowartościowanie komunikacji poziomej z punktu widzenia upowszechnionych w dyskursie naukowym definicji komunikacji politycznej. Komunikowanie interpersonalne-zapośredniczone pozostaje tu wciąż na peryferiach dyskusji, mimo iż dyskurs polityczny w ramach społeczności internetowych stanowi nowy, acz rozwijający się trend w obszarze działań politycznych. Co więcej, częściowo publiczny charakter tego typu przedsięwzięć oraz możliwość ich utrwalenia, daje możliwość ich zbadania i opisanie. Tak więc warto tu odnotować powstanie nowego narzędzia komunikacyjnego łączącego to co publiczne, z tym co do tej pory pozostawało prywatne lub trudne do analizy. Internet w wersji web 2.0. daje tym samym możliwość prowadzenia publicznych lub częściowo otwartych dyskusji w obszarze polityki, przy (co ważne) marginalnej roli pośrednika w procesie komunikacyjnym, zmieniając tym samym charakter samego komunikowania politycznego.

Wtórą tego konsekwencją jest szereg zmian w relacjach na linii aktor polityczny – zbiorowy odbiorca komunikatów. Warty odnotowania jest też trend w literaturze negujący sam podział na poszczególne ogniwa komunikacji, podczas gdy zrównany status podmiotów w przestrzeni wirtualnej wymusza niejako na uczestnikach tego aktu większą niż w przypadku mediów tradycyjnych symetryczność relacji. Ten sposób ujmowania problemu charakterystyczny jest dla figury «prosumenta», zaadaptowanej do dyskursu naukowego z badań nad konsumpcjonizmem, a dokładniej z prac Alвина Tofflera [18, p. 100]. Termin ten, będący połączeniem słów professional (lub producer) i consumer, obecnie w dyskusji nad zmianami komunikacyjnymi oznacza połączenie roli producenta informacji i jego konsumenta [19, p. 56]. Najpo-

ważniejszym skutkiem z punktu widzenia rozważanych nowych form działalności zbiorowej są relacje o bardziej partnerskim charakterze, co przesuwają punkt ciężkości zabiegów komunikacyjnych z marketingu politycznego na public relations [20, p. 9].

Innym wartym wspomnienia rezultatem są odmienne procedury gatekeepingu i selekcji informacji, wśród których na plan pierwszy wysuwa się tryb folksonomiczny, który stanowi społeczne narzędzie wyboru preferowanych treści [21]. Chodzi tu o system selekcji w oparciu o rekomendację innych użytkowników sieci internetowej. Kluczowe staje się więc tu nadawanie wartości tym treściom, które za wiarygodne uznane zostały wcześniej przez innych użytkowników. Dla politycznej mobilizacji taki tryb podejmowania decyzji o przyswojeniu informacji ma niebagatelne znaczenie w kwestii jej przełożenia na dalsze postępowanie, gdyż wiąże się z wyborem na podstawie ilościowej lub jakościowej (np. znajomi, społeczności dzielące z jednostką podobne postawy i idee) wartości określonych danych. Te z kolei, po przekroczeniu pewnej «masy krytycznej» mogą stać się czynnikiem inicjującym działania kolektywne o charakterze politycznym w ramach przestrzeni wirtualnej lub poza nią. Nie bez znaczenia pozostają tu – związane z niniejszym trybem wyboru treści – zasady rozpowszechniania informacji na płaszczyźnie polityki, wykorzystujące ów folksonomiczny charakter selekcji. W swoistym głosowaniu popularność zyskują bowiem najczęściej treści określonego typu (np. materiały wykorzystujące szok, treści komercyjne, materiały związane z życiem intymnym oraz seksem czy komunikaty wzywające do mobilizacji danej grupy w celu jej ochrony interesów. Cecha «wirusowości» [22, p. 96] przekazu w ramach uspołecznionego internetu dotyczy bowiem tak polityki, jak i niemal wszystkich sfer życia społecznego budzących zainteresowanie specyficznej w swojej strukturze demograficznej grupy, jaką jest społeczność internautów [23, p. 93]. Ci z kolei, po osiągnięciu rzeczony «krytycznej masy» mogą przenieść swoją aktywność z formy awatarowej na postać animatora, co stanowi ostatnią z istotnych cech komunikacji politycznej dla zagadnienia kolektywnych działań, a wiąże się z możliwością zmiany płaszczyzny wymiany danych w sytuacji mobilizacji, która – poprzez swoją ponadprzeciętną skalę – ukazuje determinację grupy do zmiany politycznej decyzji godzącej w jej interesy. Przykładem tego typu działań są natomiast wydarzenia związane z protestami internautów z początku 2012 r., które swoim zasięgiem objęły Polskę, Ukrainę, jak i wiele innych krajów.

4. Protesty internautów w Polsce i na Ukrainie – analiza przypadków. Niepokoje społeczne jakie miały miejsce na początku 2012 r. były jednymi z największych tego typu wydarzeń w XXI w. Z racji na zakres zjawiska, ilość krajów nimi objętych, nieprecyzyjność lub brak statystyk służb porządkowych, jak i ze względu na różne formy jego uzewnętrznienia, trudno jednoznacznie ocenić tu skalę pod względem ilości osób, które zostały zaktivizowane i brały udział w określonych działaniach. W

niektórych państwach czynności te miały miejsce w sferze aktywności organicznej i kumulowały się w największych ośrodkach miejskich (np. Polska, Niemcy) [24]. W wielu krajach wydarzenia te miały również charakter mobilizacji pozawirtualnej, ograniczyły się jednak do demonstracji na mniejszą skalę, w stolicy danego kraju lub ośrodku miejskim, którego specyfika sprzyjała tego typu działaniom [25]. W końcu, w wielu państwach wydarzenia miały znamiona czynności o politycznym charakterze w ramach samej przestrzeni wirtualnej, choć skala (widoczność) tych poczynań wybiegała daleko poza to jedno medium (między innymi w Polsce i na Ukrainie). Widać więc, iż wachlarz różnych aktywności obejmował wszystkie wymienione tu typy działań kolektywnych, przy czym, co warto podkreślić, w przypadku wielu krajów okazały się one skutecznym narzędziem zmiany decyzji politycznej. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno bogatym repertuarze działań, dużym poziomie mobilizacji społecznej, zastosowaniu narzędzi demonstracyjnych będących odzwierciedleniem siły zaangażowanych społeczności oraz efekcie «nowości», który obnażył nieprzygotowanie partnera komunikacyjnego (ośrodka władzy) do rozwiązania sytuacji konfliktowej na poziomie, który gwarantowałby możliwość osiągnięcia konsensusu.

4.1. Polska. W Polsce – jako w pierwszym europejskim kraju – informacja o możliwości przyjęcia Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi spowodowała nagłe zaostrzenie dyskursu na temat ACTA. Katalizatorem były tu zapewne niejasne okoliczności dotyczące negocjacji i przyjęcia traktatu. Warto w tym miejscu nakreślić tło i kalendarium wydarzeń, dla stworzenia podstaw do chronologicznej analizy sytuacji komunikacyjnej.

Po pojawieniu się informacji o możliwości szybkiego podpisania traktatu i danych rozpowszechnianych się na ten temat w sieci (głównie ze stron amerykańskich), społeczność określająca siebie jako Anonymous zaatakowała liczne strony rządowe, wzorując się na praktykach stosowanych wcześniej w Stanach Zjednoczonych, gdzie podobne akcje zyskały status hacktywizmu, niemniej przez wymiar sprawiedliwości traktowane były nierzadko jako przejaw cyberterroryzmu [26]. W dniach 22-23.01.2012 r. zablokowane zostały oficjalne strony: Sejmu RP, Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Państwowej Inspekcji Pracy, Ministerstwa Zdrowia, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urzędu Zamówień Publicznych, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komisji Nadzoru Finansowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Rzecznika Rządu RP [27]. Dwa dni później mobilizacja o charakterze politycznym w ramach przestrzeni wirtualnej rozszerzona została o aspekt instytucjonalny, kiedy to nastąpiło wyłączenie serwerów kilku popularnych stron internetowych, a w ich miejsce pojawiły się komunikaty: «Niebawem tak może wyglądać internet.

Nie dla ACTA» oraz «Czym jest ACTA?». Od 25.01.2012 r. aktywność kolektywna zaczęła mieć wymiar pozawirtualny przeradzając się w demonstrację w przestrzeni organicznej, które trwały do początku lutego 2012 r., kiedy to premier Donald Tusk ogłosił zawieszenie procedury ratyfikacyjnej traktatu (największe nasilenie miało miejsce w dniach 25-26.01.2012 r.; 03.01.2012 r. ratyfikacja została wstrzymana, a 04.01.2012 r. demonstrowano jeszcze w Zamościu) [28].

W początkowej fazie działań zbiorowych, komunikacja w ramach internetu odbywała się głównie w obszarach platform opartych na społecznościach oraz tzw. vanity sites gromadzących memy, internetowe makry i inne formy popularnych komunikatów, głównie o charakterze wizualnym. Początkowe działania grupy inicjatywnej, która przybrała formę tradycyjnie rozumianych przywódców opinii (Anonymous), szybko zostały zreplikowane przez innych użytkowników internetu. W ten sposób w pełni została wykorzystana sieciowa struktura stająca się «pasem transmisyjnym» dla wirusowo rozsiewanych informacji. Ich formy (głównie wizualne) oparte zostały na kilku bardzo prostych schematach, z wykorzystaniem szybko rozpowszechniającej się symboliki (np. maska Guya Fawkesa), szokującej stylistyki narracyjnej (liczne wulgaryzmy nieznane głównemu nurtowi dyskursu medialnego) oraz przekazów silnie emocjonalnych nawiązujących do specyficznie pojmowanych przez użytkowników internetu wartości jakimi są wolność czy własność [29, s. 73]. Dodatkowym elementem, który miał przyczynić się do dalszej aktywizacji społecznej był perswazyjny charakter komunikatów: obecność apeli, odezw, wykrzykników, motywów nierzadko o znamionach agresji i prowokacji słownej lub wizualnej. Zapewniło to komunikatom tyleż popularność, co możliwość stworzenia pewnej konwencji, w którą łatwo można było wpisać każdą mutację memową pojawiających się komunikatów.

Drugi etap działań stanowiło przełożenie mobilizacji internetowej na organiczną, co odbywało się już za pomocą narzędzi typowo społecznościowych, w jakie wyposażone są portale bazujące na specyfice web 2.0. Projektowanie wydarzeń, tzw. «społeczności fanów» opartych na ilościowym mierniku politycznej siły, uprawdopodobniały możliwość sukcesu mobilizacyjnego poza przestrzenią wirtualną, co wspierane było – w sensie psychologicznym – mechanizmem solidarności grupowej. W tym sensie, jednostki postrzegające siebie jako element całości, dostrzegając w rosnących statystykach popularności zaplanowanych zdarzeń prawdopodobieństwo potencjalnego sukcesu, przekładały odpowiedzialność osobistą na zbiorowy pierwiastek funkcjonowania rzeczywistości, co skutkowało mobilizacją do działania i podjęciem wysiłku przeniesienia relacji zbiorowej ze świata wirtualnego w przestrzeń miejską. Z racji na rzeczony wysiłek można uznać to za drugi etap działań będący w istocie poziomem o bardziej zaawansowanym charakterze. Fakt, iż odniósł on zamierzony skutek (zmiana decyzji politycznej – wstrzymanie ratyfikacji

ACTA) jest on przede wszystkim sygnałem dla społeczeństwa o skutecznym teście działań wirtualnej społeczności zaktywizowanej politycznie. W ujęciu perspektywicznym – jest to także precedens społeczny wyznaczający potencjalne możliwości wpłynięcia na decyzję polityczną za pomocą zabiegów mobilizacyjnych nieznanymi z racji na brak odpowiedniej technologii do zainicjowania rzeczonych działań.

4.2. Ukraina. Wydarzenia na Ukrainie związane z przyjęciem ACTA miały nieco inny charakter, niemniej równie istotny dla dyskusji o nowych sposobach politycznej komunikacji i społecznej mobilizacji. Bezpośrednim czynnikiem sprawczym sytuacji, która miała miejsce na Ukrainie, było zamknięcie portalu ex.ua – serwisu przechowywania, przesyłania i wymiany plików, który (podobnie jak jego amerykański odpowiednik – megaupload.com), był podejrzewany o łamanie praw autorskich w skutek możliwości nielegalnego kopiowania plików. Ukraińska milicja, podlegająca Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, dokonała tego 31.01.2012 r. Wskutek niniejszych działań jeszcze tego samego dnia społeczność ukraińskich internautów dokonała ataków typu DDoS, które prowadzą do przeciążenia łączy poprzez wysyłanie za ich pośrednictwem wielkiej liczby zapytań na wybrane strony internetowe. W ten sposób zablokowane zostały witryny m.in. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, strona administracji prezydenta Wiktora Janukowycza, rządu, Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, Banku Narodowego, oraz rządzącej Partii Regionów. Działania w obrębie rzeczywistości wirtualnej były wspierane przez przedsięwzięcia w pełni legalne poprzez serwisy społecznościowe, między innymi stroną VKontakte (vk.com). Drugą odsłonę działań kolektywnych stanowiły natomiast akcje w sferze rzeczywistości organicznej. Internetowa Partia Ukrainy oraz użytkownicy zamkniętego portalu pikietowali pod siedzibą MSW Ukrainy w ramach happeningu niszcząc przed gmachem płyty i klawiatury komputerowe. Efektem nasilających się niepokojów było odblokowanie portalu ex.ua 03.02.2012 r. [30].

Dostrzec można wyraźną analogię między wydarzeniami polskimi a tymi mającymi miejsce na Ukrainie. Podobnie jak w pierwszym z opisywanych przypadków, zmiana godziła przede wszystkim w system wartości, który jest podstawą współistnienia społeczności internautów a opiera się na swoistym spostrzeganiu własności i wolności jako podstawowych zasobów sieci. Bez znaczenia wydaje się fakt, iż w pierwszym przypadku sprawa dotyczyła zasadniczo uregulowań prawnych, w drugim zaś – prywatnej działalności gospodarczej. Istotniejszym czynnikiem był efekt wprowadzonych zmian dla konsumentów (prosumentów) informacji znajdującej się w wolnym obiegu rzeczywistości wirtualnej. Opór mający miejsce w przypadku ukraińskim miał podobny przebieg jak w Polsce – początkowa mobilizacja wirtualna, dotycząca jedynie reprezentacji awatarowej użytkowników, ewoluowała do realnej siły, która w przestrzeni organicznej kontynuowała swoje działania kolektywne, zagrażając tym samym bezpieczeństwu funkcjonowania państwa i skłaniając decydentów do

zmiany decyzji. Siła polityczna oparta o tak kruchą podstawę, jaką wydaje się być niesprecyzowane bliżej środowisko nieznających się ludzi, przeobraziła się w realny katalizator zmiany, co wydaje się być novum, biorąc pod uwagę dotychczasowe mechanizmy podejmowania decyzji politycznych w ramach ustroju demokratycznego.

5. Zakończenie. Wydarzenia z początku 2012 r. oraz wcześniejsze przedsięwzięcia (głównie o charakterze hacktywistycznym inspirowanym przez grupę Anonymous w USA), mogą stanowić przykład a jednocześnie ukazać trend rozwojowy narzędzi komunikacyjnych w obszarze polityki. Wynika z nich fakt, iż wpływ na decyzje polityczne mogą mieć podmioty o coraz mniejszym stopniu zorganizowane i ustrukturalizowane, jednak zdolne do podejmowania licznych działań dzięki zdolności do mobilizacji. Warto dodać, że anonimowość członków, brak wykrystalizowanej struktury przywódczej czy chociażby

niespełnianie określonych warunków definiujących grupę społeczną, nie musi być podstawą do mniejszych możliwości działań, a to dzięki zastąpieniu tych czynników sprawnością funkcjonowania w oparciu o nowoczesne technologie. Te z kolei tworzą nowe możliwości dla samych działań kolektywnych: zapewniają szybką i niezawodną komunikację, same stają się «miejscem działań», stanowią obszar projektowania przedsięwzięć w rzeczywistości organicznej, w końcu – rozszerzają obszar sfery publicznej pozwalając na multiplikację owych wydarzeń. Choć przedstawiona analiza przypadku pozwala póki co wnioskować jedynie co do pojawienia się specyficznego typu podmiotu i zainicjowania przezeń nowych jakościowo działań, to warto prowadzić dalsze obserwacje w celu potwierdzenia zaistniałych trendów i sprowadzenia ich na drogę prawidłowości czy przyczynku do nowego paradygmatu w ramach teorii komunikacyjnych

BIBLIOGRAFIA

1. Krystyna Doktorowicz przeciwstawia rzeczywistości wirtualnej «rzeczywistość organiczną», co wydaje się trafną konstrukcją językową w porównaniu z takimi terminami jak «rzeczywistość realna» czy «realny świat». Doktorowicz K., Społeczności wirtualne – cyberprzestrzeń w poszukiwaniu utraconych więzi // Społeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość? t. I.; [red. L. Haber]. – Kraków : AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, 2004. – S. 62–63.
2. Nieć M. Komunikowanie społeczne i media. Perspektywa politologiczna / M. Nieć – Warszawa : Wolters Kluwer Polska. – LEX, 2010. – 197 s.
3. W literaturze anglosaskiej najpopularniejszymi pojęciami mającymi za zadanie zdefiniować problem społeczności internetowych są terminy: virtual community, e-community czy online community.
4. Szpunar M. Społeczności wirtualne jako nowy typ społeczności – eksplikacja socjologiczna / M. Szpunar // Studia Socjologiczne. – 2004. – № 2 (173). – S. 109.
5. Smith C. A. Presidential Campaign Communication. The Quest for the White House / C. A. Smith. – Cambridge : Polity Press, 2010. – 176 s.
6. Chmielecki K. Tekst w sieci obrazów. Internet jako medium zapośredniczonej komunikacji wizualnej / K. Chmielecki // Komunikowanie (się) w mediach elektronicznych. Język, edukacja, semiotyka; [red. M. Filiciak, G. Ptaszek]. – Warszawa : Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2009 – 298 s.
7. Sokołowski M. Spojrzenie po latach. Medialne utopie McLuhana a współczesne teorie mediów / M. Sokołowski // Teorie komunikacji i mediów. – Cz. 1; [red. M. Graszewicz, J. Jastrzębski]. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Atut, 2009 – 264 s.
8. Doktorowicz K. Społeczności wirtualne – cyberprzestrzeń w poszukiwaniu utraconych więzi // Społeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość? T. I.; red. L. Haber. – Kraków : AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, 2004. – 61 s.
9. Szpunar M. Społeczności wirtualne jako nowy typ społeczności – eksplikacja socjologiczna / M. Szpunar // Studia Socjologiczne. – 2004. – № 2 (173). – S. 110.
10. Lister M. Nowe media. Wprowadzenie / M. Lister, J. Dovey, S. Giddings, I. Grant, K. Kelly. – Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009. – 321 s.
11. Le Bon G. Psychologia tłumu / G. Le Bon. – Warszawa : PWN, 1994. – 18 s.
12. Harold C. «Culture Jamming» as Media Activism / C. Harold // Critical Studies in Media Communication – 2004. – № 21. – S. 190.
13. Kamińska M. Niecne memy. Dwanaście wykładów o kulturze internetu / M. Kamińska. – Poznań : Arsenał, 2011. – 62 s.
14. Kamińska M. Niecne memy. Dwanaście wykładów o kulturze internetu / M. Kamińska. – Poznań : Arsenał, 2011. – 65 s.
15. Jordan T. Hacktivism and Cyberwars. Rebels with a cause / T. Jordan, P. Taylor. – London ; New York : Routledge, 2004. – 6 s.
16. J. A. Lewis Assessing the risk of cyber terrorism, cyber war and other cyber threats // Center for Strategic and International Studies [Zasób multimedialny]. – Dostępny : <http://www.csis.org/tech/0211lewis.pdf>.
17. Cialdini R. Wywieranie wpływu na ludzi / R. Cialdini. – Gdańsk : GWP, 2000. – 68 s.
18. Szpunar M. Społeczne konteksty nowych mediów / M. Szpunar. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. – 100 s.
19. Goban-Klas T. Media społeczeństwa informacyjnego / T. Goban-Klas // Komunikowanie i zarządzanie w społeczeństwie informacyjnym; [red. L. H. Haber]. – Kraków : Nomos, 2011. – 56 s.
20. Mikułowski Pomorski J. Od mówcy do rozmówcy. Perswazja czy spotkanie? Rewizja klasycznych modeli komunikacji / Mikułowski Pomorski J. // Media i komunikowanie w społeczeństwie demokratycznym. Szkice medioznawcze; [red. S. Michalczyk]. – Sosnowiec : Wydawnictwo Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, 2006. – 9 s.
21. Folksonomia jako narzędzie społecznego tagowania [Zasób multimedialny] / M. Roszkowski. – Dostępny : <http://www.pedagogiczna.edu.pl/warsztat/2007/4/070404.htm#1>.
22. Seklecka A. Polityk w internecie – między wpływem M. Roszkowski politycznym a manipulacją opinią publiczną / A. Seklecka // Nowe media w systemie komunikowania. Polityka; [red. M. Jeziński]. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. 96 s.
23. Wojniak J., Uczestnictwo polityczne w obliczu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych // «Stare» i «nowe» media» w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, red. M. Du Vall / A. Walecka-Rynduch. – Kraków : Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, 2010. – 93 s.
24. ACTA Protest Guide: Rally Details From Around the World [Zasób multimedialny]. – Dostępny : <http://www.ibtimes.com/articles/288930/20120127/acta-protest-rally-world.htm>.
25. J. Omyliński, Protesty po zamknięciu strony Ex.ua na Ukrainie. Witryny MSW i prezydenta zaatakowane [Zasób multimedialny]. – Dostępny : <http://natemat.pl/528,protesty-po-zamknieniu-strony-ex-ua-na-ukrainie-witryny-msw-i-prezydenta-zaatakowane>.
26. Fitri N., Democracy Discourses through the Internet Communication: Understanding the Hacktivism for the Global Changing / N. Fitri // Online Journal of Communication and Media Technologies. – 2011. – № 1. – S. 2.

27. Lista zablokowanych stron w Polsce [Zasób multymedialny]. – Dostępny : <http://beatrycze.nowyekran.pl/post/49222,lista-stron-zaatakowanych-w-opacta>.
28. Szpunar R. Hakerzy vs. rząd – podsumowanie protestów przeciw ACTA [Zasób multymedialny]. – Dostępny : <http://www.idg.pl/news/379521/hakerzy.vs.rzad.podsumowanie.protestow.przeciw.acta.html>.
29. Sieńko M. Anonim – wirtualna twarz odrzuconych, w: Internet jako paradoks // Paradoksy internetu. Konteksty społeczno-kulturowe, red. M. Szpunar. – Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011. – 73 s.
30. Teraz Ukraina. Nie działają strona prezydenta i MSW [Zasób multymedialny]. – Dostępny : http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,11071179,Teraz_Ukraina__Nie_dzialaja_strona_prezydenta_i_MS.W.html.

Рецензенти: **Сорока С. В.**, к.політ.н.;
Матяж. С. В., к.держ упр.

© Якубовський Я., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.12.2012 р.

ЯКУБОВСЬКИЙ Якуб – Університет імені Адама Міцкевича, м. Познань, Республіка Польща.
Коло наукових інтересів: політична комунікація, інтернет-суспільство.

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВИТКУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті аналізується процес глобалізації політики, її позитивні та негативні наслідки для існування сучасних національних держав.

Ключові слова: глобалізація, політика, глобалізація політики, суверенітет, національна держава.

В статье анализируется процесс глобализации политики, ее позитивные и негативные последствия для существования современных национальных государств.

Ключевые слова: глобализация, политика, глобализация политики, суверенитет, национальное государство.

The paper analyzes the globalization policy of positive and negative consequences for the existence of modern nation states.

Key words: globalization, politics, globalization policy, sovereignty, nation-state.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Процеси політичної глобалізації набули поширення в 90-х рр. XX ст., як раз у той час, коли західний світ досягнув значного економічного зростання, посткомуністичні країни почали активно впроваджувати ідеї ринкової економіки, а азіатський світ, навпаки, уповільнював свій економічний розвиток унаслідок кризи. Але глобалізація проявляється не лише в посиленні економічних чинників. До цього процесу сьогодні, залучаються і процеси у сфері політики, культури, ідеології, навіть умови життя й загальний розвиток сучасної особистості відіграють важливу роль у становленні нової глобальної системи.

Політична глобалізація означає суттєву зміну існуючого світового порядку, демонструє собою появу нової політичної культури та свідомості, нового рівня міжнародних відносин. Особливості політичної глобалізації характеризуються кризою потенціалу деяких держав, загостренням глобальних проблем планетарного масштабу, посиленням ролі міжнародних організацій та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на яких спирається автор. Проблеми глобалізації, зокрема політичної, перебувають у центрі уваги багатьох сучасних українських та зарубіжних науковців, представників різних соціально-гуманітарних наук, таких як: П. Бубенко [5], Р. Войтович [6], Н. Гаджієв [7], Ю. Древал [11], І. Коноваленко [14], А. Панарин [16-17], Н. Покровський [19], Е. Тоффлер [20-21], А. Уткін [23], Ф. Фукуяма [24], Ю. Яковець [25] та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття.

Сьогодні проблемі політичної глобалізації приділяється велика увага, оскільки, по-перше, вона поширилася на всі країни і народи, створюючи особливу мережу різноманітних політичних взаємозв'язків, які швидко зростають; по-друге, призводить до поглиблення взаємозв'язків між важливими політичними центрами та інтенсифікує трансграничні політичні зв'язки; по-третє, формує широкий спектр міжполітичних взаємовідносин, що призводять як до взаємозбагачення, так і до виникнення нових політичних традицій; по-четверте, є однією з передумов визначення нової ролі сучасної держави та інших суб'єктів міжнародного життя у глобалізованому світі; по-п'яте, активізує формування нових політико-економічних систем та нових «політичних акторів» на міжнародній арені.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є окреслення основних напрямків глобалізації політики та перспективи її розвитку в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У сучасній зарубіжній і вітчизняній суспільно-політичній літературі здебільшого сформувалася економічна версія глобалізації як переходу від індустріальної до постіндустріальної стадії економічного розвитку. Проте останнім часом з'являються дослідження, які доводять, що глобалізація не є суто економічним явищем, адже вона впливає на економічну, політичну і соціальну сфери суспільства. У сучасних умовах процеси глобалізації наростають і дедалі більше впливають на державну політику країн.

Політика є участь у владних відносинах або прагнення до розподілу чи впливу на розподіл влади. Як відзначав німецький мислитель М. Вебер, «хто

займається політикою, той прагне до влади як до засобу, підлеглому іншим цілям (ідеальним або егоїстичним), або до влади «заради неї самої», щоб насолоджуватися почуттям престижу, яке воно дає». Політика своєю метою має не тільки обґрунтування, захист і забезпечення позицій конкретної соціально-політичної групи, стани, класу, партії, держави, але й дискредитацію, підрив позицій їхніх супротивників. «У політичному конфлікті, який з самого початку є раціоналізованою формою боротьби за соціальне панування, – зазначав К. Манхейм, – удар спрямовується проти соціального статусу опонента, його суспільного престижу і впевненості в собі» [Цит. по: 7, с. 213].

Тому політику можна представити як постійну боротьбу за владу представників різних соціально-політичних груп за право одноосібно приймати рішення, говорити і діяти від імені цих сил. Оскільки в політиці йдеться, перш за все, про владу, а влада є одним із головних ресурсів, що є в розпорядженні суспільства, одним із головних джерел авторитету і впливу, що призводить до конфліктів і запеклих боїв протиборчих сторін за володіння даним ресурсом. З огляду на цей аспект, К. Манхейм так само відзначає, що політика «дедалі йде до того, щоб стати боротьбою не на життя, а на смерть. Чим запеклішою ставала ця боротьба, тим більше вона захоплювала ті емоційні глибинні пласти, які раніше виявлялися неусвідомленими, хоча досить інтенсивними, і насильно залучалися до сфери усвідомленого» [Цит. за: 7, с. 213].

Таке визначення політики було актуальним під час становлення державності, але при удосконаленні державної системи, під впливом глобалізаційних процесів, змінилися і функції політики, зараз вони представляються в такому вигляді, це:

- вираз владно значущих інтересів груп і верств суспільства;
- інтеграція різних верств населення;
- підтримка цілісності суспільної системи, стабільності і порядку;
- забезпечення наступності та інноваційності соціального розвитку;
- управління і керівництво суспільними процесами в інтересах тих чи інших груп або соціуму в цілому;
- соціалізація особистості [2, с. 78].

Із моменту зміни функцій політики її починають визначати як «діяльність, за допомогою якої приходять до рішень, що здійснюються в рамках суспільства і для нього» (Ж. Блондель), як сферу суверенних «колективних рішень», що санкціонуються в примусовому порядку і не допускають ухилення від їх здійснення (Дж. Сарторі) [10, с. 637]. Сьогодні поняття політики втратило свою початкову суть завдяки тому, що основна діяльність держави прямує все ж таки не на перерозподіл влади (хоча це лежить в основі), а на задоволення потреб громадян, та сама політика, під впливом глобальних та локальних процесів, стала трактуватися як певна стратегія прийняття рішення з того чи іншого питання.

На нашу думку, глобалізація в політиці – це принцип, згідно з яким організація, функціонування та розвиток світу розглядається як цілісна економічна, соціокультурна і політична суперсистема. Процес глобалізації прискорює посилення взаємозалежності держав, зменшення їх суверенітету, тобто він генерує трансконтинентальні й міжрегіональні потоки, створюючи глобальну за своїм масштабом взаємозалежність, що дозволяє розглядати глобалізацію як якісно самостійну, складну систему явищ і відносин.

Головним політичним аспектом глобалізації є трансформація державного суверенітету та певне послаблення національної держави.

Сучасна держава є політичною установою, яка має більш високу юрисдикцією в межах виділених територій. Сьогодні чітко формується глобальна політика, яка зачіпає суверенітет держави-нації. Політична глобалізація трансформує сучасний світовий порядок, здійснює реконструкцію традиційних форм національної державності й змінює акценти в міжнародних політичних відносинах.

Суверенітет проявляється у властивостях самоврядування створювати обов'язкові для всіх членів суспільства правила поведінки і обов'язки громадян, посадових осіб, державних, партійних, громадських організацій та установ, виявляти та забезпечувати рівномірне верховенство закону, права.

Суверенітет вважається основним принципом міжнародних відносин й істотною ознакою сучасної держави в міжнародному праві й визначається як «абсолютна влада» або незалежність держави від інших держав та міжнародних організацій, яка має право вільно вирішувати свої внутрішні й зовнішні справи без втручання ззовні.

Глобальна політика змінює традиційне уявлення про відмінності між внутрішньою і зовнішньою, внутрішньою і міжнародною, територіальною і нетериторіальною політикою. Політичні рішення та дії в одній частині світу швидко поширюються на всій іншій його частині. Центри для політичних дій і прийняття рішень можуть, завдяки сучасним засобам комунікації, утворювати складну систему спільного ухвалення рішень та політичної взаємодії [15].

Ф. Фукуяма вважає, що ключовим фактором підриву принципу національного суверенітету виступає адміністративно-організаційна слабкість більшості держав, що виникли останнім часом на осколках колишніх імперій. Це примушує коаліцію таких провідних країн світу, як США, Японія, Австралія, Нова Зеландія й країни Євросоюзу, поширити «міжнародну імперську владу» на всю «слаборозвинену» частину світу [24, с. 163-164]. Розвиваючим цю тезу, О. Тоффлер підкреслює, що серед усіх сьогодишніх членів ООН приблизно в однієї третини існує серйозна загроза з боку повстанських рухів, дисидентів або урядів у вигнанні. Ці держави «зіштовхуються з донаціональним трайбалізмом – хоча й під гаслом національної незалежності». Відповідно, щоб уникнути перспективи

виникнення... нежиттєздатних етнічних держав, світове співтовариство змушене вибудовувати нові наднаціональні схеми розв'язування внутрішніх конфліктів, що мають місце в суверенних державах [19, с. 351-352]. Іншою важливою причиною ослаблення національного суверенітету О. Тоффлер вважає різке посилення позицій таких «ненаціональних сил», як міжнародний бізнес, транснаціональні громадські організації й релігійні рухи [19, с. 309].

Коментуючи подібні позиції супротивників національного суверенітету, російський політолог О. Панарін звертає увагу на те, що до нової системи відкритого світу різні народи й країни підійшли неоднаково підготовленими, значно відрізняючись за своїм економічним, воєнно-стратегічним та соціокультурним потенціалом. Не випадково, відзначає він, що найбільш послідовними adeptами глобального світу, які пропагують ідею єдиного відкритого суспільства без бар'єрів і кордонів, сьогодні виступають найбільш розвинені та могутні країни, що вбачають в ослабленні колишніх суверенітетів нові можливості своєї економічної, геополітичної та соціокультурної експансії. Навпаки, менш розвинені й захищені країни дотепер схильні розглядати національні кордони та суверенітети як захисний засіб від цієї експансії, як основу протекціоністських стратегій [17, с. 280]. Хоча, наприклад, розпад колишньої Югославії і проголошення незалежності й суверенітету Словенією, Хорватією та іншими суб'єктами старої федерації наочно ілюструє роль принципу тотожності державних і національних кордонів у виникненні міжетнічних конфліктів.

Отже, немає підстав сумніватися в тому, що в епіцентрі глобалізаційних процесів знаходяться національні політичні інститути. Протягом тривалого часу вважалося, що саме національна держава є обов'язковою основою політичної організації людства, але події останніх десятиріч поставили це під великий сумнів. Глобальні масштаби сучасних взаємовідносин не лише прискорюють розвиток існуючих національних політичних інститутів, а й надають їм нових якостей, які, залежно від обставин, можуть бути як консолідаційними, так і руйнівними. Останніх, судячи з принципів і реального втілення політики глобалізації, більше.

Російський дослідник В. Іноземцев серед причин кризи національних держав і розквіту наднаціональних відносин виділяє: 1) концентрацію й централізацію виробництва та капіталу; 2) різку інтенсифікацію взаємодії між окремими громадянами й інститутами націй-держав; 3) перенесення акцентів в ідеології й зовнішній політиці західних країн на гуманітарні аспекти та проблему прав людини; 4) дискредитацію моделі суверенного державного устрою в периферійних регіонах [12, с. 30].

Тому головним завданням, яке поставили перед собою дослідники сучасних тенденцій розвитку національної держави та інституту національно-державного суверенітету, є побудова на основі отри-

маних даних певної моделі держави і суспільства майбутнього, тобто максимально можливий довгостроковий прогноз. Таку мету ставили вчені й мислителі ще задовго до появи глобального прогнозування, однак саме в сучасну епоху стрімких змін вона набула особливої важливості та значущості, оскільки чим точнішим буде прогноз, тим ефективніше зможуть діяти політичні лідери в напрямі запобігання можливих негативних явищ у майбутньому. Моделі й сценарії глобального розвитку важливі тим, що дозволяють більш повно оцінити реалії сьогодення і запобігти пагубним тенденціям майбутнього розвитку, тобто, по суті, це програма дій для керівників різних рівнів.

Із вибудованої дослідниками «п'ятиповерхової піраміди владних відносин», яка формується під тиском глобалізаційних процесів, лише один «поверх» виділено для національної держави [25, с. 229]. Частину власних функцій вона передає нагору (міждержавним і міжнародним об'єднанням), частину – вниз (територіальним та муніципальним органам).

Як виявляє Г. Кіссінджер, «у багатьох частинах світу національна держава, що поки залишається одиницею політичної відповідальності, підпадає під вплив двох протилежних тенденцій: або розпадається на етнічні компоненти, або розчиняється в більших регіональних об'єднаннях» [13, с. 17]. Ф. Закарія стверджує, що «влада вислизає з рук суверенних держав у всіх напрямках – угору, вниз і на всі боки», маючи на увазі, що паралельно з наднаціональними й регіональними центрами влади державу послаблюють і національні інститути громадянського суспільства [28, р. 4].

Соціолог О. Тоффлер констатує, що одні сили прагнуть перевести політичну владу з рівня держави-нації на рівень внутрішньонаціональних регіонів і груп. Інші сили намагаються підняти її на рівень міжнаціональних агентств і організацій. Як наслідок – «ці сили, складаючись, ведуть до розпаду високотехнологічних націй на більш дрібні й менш сильні одиниці» [20, с. 500-501].

Таким чином, політичні інститути сучасної національної держави підпадають під «магнітне поле» двох основних різновекторних тенденцій: гомогенізації та суверенізації [11].

По-перше, гомогенізація (чи універсалізація), тяжіючи до однорідності й уніфікації у світовому масштабі, створює умови для розмивання політичного суверенітету народу і «нації-держави» (як правило, багатонаціональної) «зверху». Саме ця обставина є основним об'єктом критики для «антиглобалістів». На думку ж політолога А. Уткіна, основними факторами, що сприяють втраті національного суверенітету, можна вважати: 1) падіння рівня патріотизму населення більшості країн; 2) зростаючий тиск недержавних організацій; 3) економічну експансію великих корпорацій; 4) трудову еміграцію жителів бідних країн у багаті; 5) етнічне самоствердження народів, позбавлених державності [23, с. 76-77].

По-друге, з посиленням процесів глобалізації набирають сили процеси суверенізації (чи локалі-

зації, або фрагментаризації), які характеризуються тенденцією руйнування інститутів національної держави до рівня складових мовних, національних, релігійних чи етнічних компонентів. Таким чином, суверенізація сприяє посиленню ролі окремих суб'єктів влади в межах одного державного організму і тяжіє до його розпорошення «знизу» [11].

Відомо, що після завершення Другої світової війни налічувалось більше 50 націй-держав, на сьогодні – близько 220, а за окремими прогнозами, на середину XXI ст. їх буде не менше 500 [4, с. 44]. Такі доволі масштабні прогнозування інколи вважають достатнім аргументом на користь «живучості» націй-держав в сучасних умовах. Проте, за нашою оцінкою, у даному відношенні передусім слід керуватися не кількісними показниками, а загальними тенденціями. Реалізація ідеї суверенізації в повному обсязі була б катастрофічною для людства та існуючих держав. Дійсно, за справедливим зауваженням російського дослідника Є. Алаєва, якщо Земля роздробиться на 3 тисячі суверенних держав (за кількістю етносів), то «з майбутнім можна розпрощатися» [1, с. 85]. До такої перспективи підштовхували б не лише конфлікти на національному ґрунті, а й загальна некерованість суспільними процесами світового значення.

На перший погляд, суверенізація повністю суперечить гомогенізації. Проте обидві вказані тенденції є сторонами одного явища, глобалізації. Вона водночас сприяє як уніфікації та централізації влади, так і її розпорошенню.

Цей складний процес досить влучно, на наш погляд, позначає термін-гібрид «глокалізація», який був запроваджений англійським соціологом Р. Робертсоном та який останнім часом все частіше використовується у науковій літературі [3, с. 13]. Р. Робертсон стверджує, що глобальні й локальні тенденції, в остаточному підсумку, взаємно доповнюють і проникають один в одного, хоча в конкретних ситуаціях можуть зіткнутися [3, с. 15].

Гомогенізацію та суверенізацію не варто отождествлювати з ще одним процесом, який супроводжує явище глобалізації, процесом посилення взаємозалежності суспільних організмів. Пригадаймо, що саме цей фактор є одним з основних у тлумаченні поняття «глобалізація». У даному випадкові має йтися про глобальне розповсюдження загальнолюдських правил співжиття, про тісне міждержавне співробітництво, про візирець і досвід.

Як відзначив Р. Даль, розширення сфери наднаціональної діяльності звукує можливості громадян держави вирішувати життєво важливі для них проблеми через свої національні засоби правління. У свою чергу, в міру цього, «системи правління окремих країн зводяться до місцевих» [9, с. 485]. Ту ж тезу проводить і російський соціолог Н. Покровський, який відзначає, що посилення «позанаціональних сил» призводить до перехоплення частини представницьких повноважень національних держав. Поряд із цим «глобальні спільноти» не можуть вникати в рішення всіх місцевих (локальних) проблем і цю функцію

делегують національним урядам. Таким чином, робить висновок соціолог, «в обслуговуванні локальних потреб» саме й полягає «нова місія» національних держав [19, с. 57]. Ще простіше охарактеризував нову роль держави С. Переслегін: «Сучасна держава деактуалізується: вона починає відігравати роль регіональної філії якоїсь граничної корпорації» [18, с. 415].

Так, унаслідок функціональної кризи національної держави теоретики глобалізації аргументують вигідність об'єднання суверенітетів різних держав або делегування суверенітету на наднаціональний рівень управління. Вважається, що на це є багато причин, наприклад, зростання безпеки і стабільності, усунення небезпеки конфліктів, скорочення військових витрат, а також активізація економічного і технологічного співробітництва. Функціоналіст Д. Мітрані з цього приводу зазначив, що зростаюча чисельність і складність функцій влади призводить до переобтяженості урядів технічними завданнями, позбавленими політичного характеру. Ці функції мають бути передані компетентним фахівцям [14, с. 50]. Тому існує реальна «національна зацікавленість» в «денаціоналізації» – в об'єднанні суверенітетів для вирішення національних проблем [22, с. 160]. Зокрема, країни-учасниці Євросоюзу переконані, що вони більше не спроможні ефективно забезпечувати свої інтереси у межах традиційного суверенітету, який передбачає, що держава на своїй території має вищу та незалежну владу. Тому вони відмовляються від засад традиційного (Вестфальського) суверенітету, а натомість об'єднанням своїх суверенітетів прагнуть утворити новий (поствестфальський) суверенітет.

Отже, глобалізація трансформує уявлення про державний суверенітет. Захід на чолі з США виступає за глобалізацію в області політики, економіки, фінансів, інформації і культури, що супроводжується обмеженням національних суверенітетів. Але водночас американська адміністрація категорично відмовляється обмежити суверенітет Сполучених Штатів з найважливіших світових проблем міжнародного співтовариства (стратегічна стабільність, протиракетна оборона, подальша лібералізація торгівлі, глобальна екологія та ін.) [5, с. 120].

Від глобалізаційних процесів зазнають утисків й інститути демократії, адже демократія ідеально співвідноситься лише з національною організацією політики і влади. Влаштоване на основі формальних демократичних принципів суспільство може вважатися істинно демократичним і стабільним лише в тому випадку, коли виборці знають і відчувають, що враховуються права й інтереси кожного громадянина, а не лише тих, що перебувають на верхівці економічної піраміди. Більшість сучасних політичних доктрин базується на принципові рівноваги «влади народу» (у розумінні сучасної представницької демократії) і свободи підприємництва. Але під тиском глобалізації цей баланс зазнає руйнування. Демократії все важче стає захищатися від «диктатури ринку» [11].

Демократія як така в умовах глобалізації має відносний характер, оскільки те, що може бути демократичним з погляду однієї національної спільноти, іншою за умов певної ситуації сприймається як анархія, яка не здатна вивести країну із кризи, якщо така породжена глобалізаційними умовами. В умовах глобалізації, коли національна держава є суб'єктом різних транснаціональних утворень, громадянам важко відстоювати право на ефективну державну владу, оскільки остання подекуди виступає виразником не національних, а глобальних інтересів. Це ще раз підтверджує і той факт, що держава як найвища національна цінність в умовах глобалізації є інертним утворенням, не здатним до обслуговування інтересів своїх громадян, а отже, і до самоорганізації, якої потребують від неї процеси глобалізації [6, с. 127].

На думку А. Панаріна, «у політичному відношенні епоха глобалізації є новим феодалізмом. Вона нищить демократію в її прямому значенні політичного суверенітету народу, який вибирає і контролює свою владу, підмінюючи її владою міжнародних нотаблів» [16, с. 7-8].

На думку ж Р. О'Брайєн, «нація стає недоречною, хоча вона ще й існує. Чим ближче ми підходимо до глобальної інтеграційної цілісності, тим ближче ми до кінця географії» [27, р. 4].

Однак, такі твердження досить сумнівні, оскільки стихійний процес глобалізації не сприяє перетворенню світової економіки в інтеграційне ціле, а навпаки, посилює її диспропорції в соціальному та економічному розвитку, що досить чітко прослідковується у зростанні контрасту в розвитку країн першого порядку (ядро світового розвитку) та відсталих країн периферії, де розрив у економічних й соціальних показниках, що виражають національний добробут, дедалі посилюються.

Але варто наголосити, що у країнах Західної Європи ефективна національна політика – це одне, а міра взаємного тяжіння або відштовхування народів – зовсім інше. Між Бельгією та Люксембургом реальний валютний союз існує майже протягом семи десятиліть, і нікому не приходить в голову на підставі найвищої інтегрованості Бельгії та Люксембургу вимагати їх політичного злиття або об'єднання хоча б на рівні конфедерації.

Отже, держава, незалежно від ступеня свого розвитку, перебуває у прямій залежності від характеру взаємовідносин з основними інституційними елементами глобальної системи управління

та подальших потенційних перспектив її формування. Однак, саме держава в особі керівників не повинна забувати про те, що успішна її участь у глобальній регулятивній системі залежить від реалізації її національних інтересів і економічного потенціалу, яким вона володіє. Пріоритетом повинні залишатись ті стратегічні кроки, які забезпечують цілісність та максимальну реалізацію економічного, політичного, інтелектуального, ресурсного та іншого потенціалу за умов збереження внутрішньої стабільності та консолідованості нації [15].

Отже, під натиском глобалізації сучасна національна держава зазнає серйозного випробування, а відтак слабка держава навіть може втратити необхідну частину суверенітету, перетворившись у своєрідну квазідержаву. Проте, на нашу думку, така перспектива може загрожувати лише тим державним організаціям, які перебувають у перманентному кризовому стані, до яких, на жаль, належить й Україна. Адже глобалізація стимулює не лише руйнівні процеси, а й такі, що спонукають політиків до опрацювання нових, більш ефективних механізмів державного владарування.

Висновки. Аналіз глобалізації політики в сучасному світі показує, що вона сьогодні спрямована не тільки на традиційні географічні інтереси, але й на безліч різноманітних економічних, соціальних, екологічних та інших проблем. Процеси глобалізації політики змінюють структуру сучасного світу, впливають на розбудову національних моделей державної влади, породжуючи суцільну взаємозалежність світу, яка і складає основу його функціонування. Відбувається зміна ставлення до основних компонентів державного суверенітету (внутрішня влада, контроль за кордонами, політична автономія, невтручання). Особливо сильно відчують втручання у свої внутрішні справи слабкі держави, однак і відносно сильні держави повністю не можуть захистити свій суверенітет. Хоча такі держави, як США, Китай, Японія і в умовах процесу глобалізації зберігають державну автономію, тобто здатні незалежно формулювати свої політичні цілі й досягати їх, але багато держав Європи вже відмовилися від багатьох елементів суверенітету.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого вивчення потребують процеси, що пов'язані з утворенням наднаціональних інститутів і перехід до їхньої компетенції цілої низки політичних, економічних, соціальних функцій, виконуваних раніше органами національних держав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алаев Э. Б. Quo vadis? / Э. Б. Алаев // Глобальное сообщество: новая система координат (подходы к проблеме). – СПб., 2000. – С. 81–86.
2. Альбом схем по социологии и политологии : [учеб. пособие] / А. А. Беляев [и др.] ; Московский юридический ин-т МВД России. – М. : МЮИ МВД России ; М. : Издательство «Цит-М», 2001. – 124 с. : схем.
3. Афанасьев М. Время глобализации / М. Афанасьев, Л. Мясникова // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 10. – С. 11–19.
4. Біляцький С. Скриньку Пандори – відмичкою Бен-Ладена / С. Біляцький, Н. Ярова // Віче. – 2002. – № 5. – С. 43–45.
5. Бубенко П. Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку : [монографія] / П. Т. Бубенко. – Харків : ХНАМГ, 2008. – 295 с.

6. Войтович Р. Особливості формування «сильної держави» в умовах глобалізації / Р. Войтович // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України : збірник наукових праць. – К., 2007. – Вип. 33. – 474 с.
7. Гаджиев К. С. Политическая философия / К. С. Гаджиев / Отд-ние экон. РАН; науч.-ред. совет изд-ва «Экономика». – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 606 с.
8. Гайдай Ю. В. Модифікація ролі національних держав в умовах динамізації процесів глобалізації [Електронний ресурс] / Ю. В. Гайдай. – Режим доступу : <http://do.gendocs.ru/docs/index-21148.html>.
9. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль [пер. с англ.] ; [под ред. М. В. Ильина]. – М. : РОССПЭН, 2003. – 576 с.
10. Даниленко В. И. Современный политологический словарь / В. И. Даниленко. – М. : NOTA BENE, 2000. – 1024 с.
11. Древаль Ю. Д. «Нація-держава» і парламентаризм в умовах сучасних глобалізаційних процесів [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Державне будівництво. – № 2. – 2008. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/4/02.pdf>.
12. Иноземцев В. Л. На рубеже эпох. Экономические тенденции и их неэкономические следствия / В. Л. Иноземцев. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 240 с.
13. Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика / Г. Киссинджер. – М. : Ладомир, 2002. – 352 с.
14. Коноваленко І. Проблема співвідношення наднаціональності та суверенітету в основних концепціях західноєвропейської інтеграції / І. Коноваленко // Наукові записки. Політологія / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – 1999. – Т. 12. – С. 48–55.
15. Котова Ю. Р. Політична глобалізація та суверенітет держав. [Електронний ресурс] / Ю. Р. Котова, Д. І. Лук'яненко. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/36_PWMN_2010/Politologia/76852.doc.htm.
16. Панарин А. С. Искусшение глобализмом / А. С. Панарин. – М. : Рус. нац. фонд, 2000. – 381 с.
17. Панарин А. С. Россия в циклах мировой истории / А. С. Панарин. – Москва : Изд-во МГУ, 1999. – 287 с.
18. Переслегин С. Б. Самоучитель игры на мировой шахматной доске / А. С. Панарин. – М. : АСТ ; СПб. : Terra Fantastica, 2006. – 619 с.
19. Покровский Никита. В зеркале глобализации / Никита Покровский // Сумерки глобализации: Настольная книга антиглобалиста. – М. : ООО «Издательство АСТ : ЗАО НПП «Ермак», 2004. – С. 54–75.
20. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер ; [пер. с англ. / науч. ред., авт. предисл. П. С. Гуревич]. – М. : ООО «Фирма «Издательство АСТ», 1999. – 784 с.
21. Тоффлер Э. Война и антивоенная: Что такое война и как с ней бороться. Как выжить на рассвете XXI века / Э. Тоффлер, Х. Тоффлер. – М. : АСТ: Транзит-книга, 2005. – 412 с.
22. Троян І. Трансформація державного суверенітету в умовах глобалізації / І. Троян // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – Випуск 23. – 2011. – С. 158–164.
23. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века / А. И. Уткин. – М. : Эксмо, 2002. – 512 с.
24. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ.]. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. – 220 с.
25. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций / Ю. В. Яковец. – М. : «Экономика», 2001. – 346 с.
26. Birdsall N. Rising Inequality in the New Global Economy: 2005 WINDER Annual Lecture / UNU-WINDER. WINDER. – Angle № 2/2005. – 120 p.
27. O'Brien R. Global Financial Integration. The end of Geography / R. O'Brien. – L., 1992. – P. 4.
28. Zakaria Fareed. The Post-American World / Fareed Zakaria // The New York Times. – 2008. – 6 May. – P. 4.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.**, д.держ.упр., ст.н.с.;
Ємельянов В. М., к.т.н., доцент.

© Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11. 2012 р.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – доктор політичних наук, доцент, ЧДУ ім. Петра Могили (м. Миколаїв).

Коло наукових інтересів: територіальна громада, територіальні інститути державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: етнонаціональні процеси, етнонаціональні відносини, етнополітичні процеси, етнополітика.

РОЛЬ СТУДЕНТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті висвітлено загальні аспекти та роль студентського самоврядування в навчальних закладах Миколаївщини. На прикладах конкретних навчальних закладів проаналізовано структуру, основні завдання молоді на сучасному етапі державотворення України.

Ключові слова: *молодь, студентське самоврядування, структура, завдання, процеси державотворення, країна, економічний успіх, суспільство, демократична держава.*

В статье рассматриваются общие аспекты и роль студенческого самоуправления в учебных заведениях Николаевщины. На примере конкретных учебных заведений проанализирована структура, основные задачи молодежи на современном этапе государственного строительства Украины.

Ключевые слова: *молодежь, студенческое самоуправление, структура, задачи, процессы государственного строительства, страна, экономический успех, общество, демократическое государство.*

The general aspects of students' self-government in the Mykolaiv' educational institutions are displayed in the article. The structure, the main tasks for youth on the current stage of Ukrainian state formation are analyzed on the examples of specific educational institutions.

Key words: *youth, students' self-government, structure, tasks, processes of state formation, country, economical success, society, democratic state.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Світ сьогодні зазнає докорінних змін, які торкаються різних аспектів розвитку держав. Трансформуються моделі міжнародних відносин, підходи до вирішення внутрішніх завдань та досягнення економічного успіху. Змінюється світогляд окремих людей, їх мотивація і, як наслідок, змінюється світогляд і мотивація цілого суспільства. Держава, визначаючи шляхи становлення і розвитку суспільства орієнтується, в першу чергу, на молодь, потенціал і знання якої можуть стати запорукою прогресивного розвитку держави. Організація життєдіяльності молоді потребує безпосереднього впливу на неї і взаємодії з нею. Молодим людям належить реалізовувати започатковані в нашій державі реформи та розвинути їх до рівня системних соціально-економічних перетворень. Соціальне становище та самопочуття молоді є показником соціального успіху суспільства та суттєво залежить від можливостей реалізації потенціалу молодого покоління і задоволення потреб різних груп молоді в різних сферах життя.

Ми можемо констатувати той факт, що за останні десятиліття економічного успіху досягають ті держави, які приділяють підвищену увагу молодому поколінню. Саме тому в новому тисячолітті стра-

тегічні переваги будуть у тих держав і суспільств, які навчатись ефективно використовувати людський потенціал, у першу чергу, той інноваційний потенціал розвитку, носієм якого є молодь. Розвиток української демократичної держави буде ефективним лише за активної участі молоді в процесах державотворення, в тому числі й на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Дослідженню проблем молоді, залученню її до процесів державотворення приділена увага в значній кількості праць вітчизняних учених. Серед сучасних українських науковців варто виділити праці таких дослідників, як М. Багмет, М. Головатий, В. Головенько, Г. Коваль, М. Кербаль, В. Кулік та інших [1; 4; 5; 8; 7; 9]. Серед фундаментальних досліджень у сфері молодіжної політики можна виділити роботи В. Бебика, М. Головатого, В. Головенька, В. Куліка, М. Перепелиці та ін.

Серед сучасних зарубіжних дослідників проблемам реалізації державної молодіжної політики, ролі молоді в державотворчих процесах можна виділити роботи Ю. Волкова, В. Добренькова, І. Ільїнського, А. Ковальнової, В. Лукова, І. Савченка, П. Шаповалова [3; 6; 23; 11; 12].

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У результаті аналізу останніх досліджень у галузі державного управління можна говорити про те, що, хоча велика кількість наукових праць присвячується молоді, все ж таки існують проблеми в цьому ракурсі. Проблеми, які хвилюють молодь, слід вирішувати як на державному, так і на регіональному рівнях, безпосередньо залучивши її до вирішення поставлених завдань.

Формулювання мети статті. Зважаючи на вищезазначене, метою даної статті є висвітлення загальних аспектів студентського самоврядування в навчальних закладах Миколаївщини. На прикладах конкретних навчальних закладів проаналізована структура, основні завдання молоді на сучасному етапі державотворення України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення громадянського суспільства та правової держави в Україні передбачає активну участь громадян, у тому числі молодого покоління. Сьогодні молодь повинна бути орієнтована на виконання політичних, загальнодержавних справ, можливість вирішувати завдання, повинна бути в постійному пошуку, будувати свою сім'ю, творити свою долю, дбати про рівень політичної культури та громадянський статус. Про важливість участі молоді у процесах державотворення та національного розвитку наголошувало багато вітчизняних та зарубіжних учених, мислителів та державних діячів. Так, видатний український учений та державотворець М. Грушевський називав одним із головних завдань національного відродження України виховання молодого покоління, національної інтелігенції як творчого начала, рушія духовного поступу. Вчений наголошував, що молодь – це майбутнє нації і саме їй належить вирішальна роль у справі духовного оновлення нації, привнесення в українське життя інтелігентності, принциповості, ідейності. Коли молодь «... сильна, жива, енергійна, криє в собі задатки будучої плідної й творчої діяльності – вона мусить до певної міри виколуватися з старих протертих, проїжджених доріг», підкреслював М. Грушевський [10]. Тому розвиток демократичної держави з сучасною соціально спрямованою економікою буде ефективнішою лише за активної участі молоді, адже творчий потенціал і соціальний ресурс є одним із найважливіших основ модернізації суспільства.

В умовах нових світових впливів назріла гостра необхідність посиленої уваги до молоді з боку держави, розробки системного, ретельно вивіреного, науково обгрунтованого і довготермінового плану дій, результати якого стануть відчутні в близькій перспективі [2, с. 150].

Регіональна державна молодіжна політика є окремим, системним напрямом практичної та теоретичної діяльності суб'єктів такої політики: органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, що здійснюються в усіх сферах життєдіяльності молоді (освіти, праці, побуту, відпочинку, духовного та фізичного

розвитку тощо). Регіональна молодіжна політика реалізується з урахуванням умов, специфіки та можливостей регіону – реально утворює й забезпечує декларовані й узаконені найвищими законодавчими органами права і свободи молоді людини, створює необхідні умови для її ефективного соціального становлення, розвитку здібностей, реалізації творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах конкретного регіону, суспільства в цілому. Отже, регіональна політика не лише віддзеркалює і втілює загальнодержавні принципи та підходи, а й виступає безпосереднім контекстом, у якому молодь зустрічається із суспільною регуляторною практикою.

Громадські об'єднання молоді можуть залучати молодих юнаків та дівчат до процесів державотворення, державного управління й місцевого самоврядування через створення органів молодіжного самоврядування, дорадчо-консультаційних структур при органах державної влади та місцевого самоврядування, груп з розробки політики тощо.

Особливої уваги заслуговує діяльність вищих навчальних закладів, адже виховна робота, яка проводиться в них, відіграє одну з найважливіших функцій у формуванні особистості студента й тому увага до неї є відповідною, адже майбутній фахівець, окрім досконалого володіння знаннями у сфері своєї зайнятості, має бути гармонійно розвиненим.

Цікавим, на наш погляд, у вищих навчальних закладах є роль студентського самоврядування в залученні молоді до процесів державотворення. Слід зазначити, що студентське самоврядування за підтримки адміністрації – це дієвий механізм, що забезпечує усвідомлення молоддю важливих соціальних процесів не тільки у ВНЗ, а й на рівні регіону та держави.

Після утворення незалежної української держави на першому плані постала проблема формування особистості з новою ментальністю, пристосованою до нових політико-правових та соціально-економічних умов. Органами молодіжного самоврядування в Миколаївському центрі Одеського національного університету імені І. І. Мечникова є Рада Представників академічних груп та Конференція студентів, збори академгруп – єдина всеохоплююча та легітимна система студентського самоврядування. Головними завданнями студентського самоврядування є: створення умов для соціалізації та самореалізації молоді в інтересах особистості, суспільства й держави; допомога студентам в оволодінні досвідом старших поколінь; налагодження зв'язків з громадськими організаціями, державними органами та іншими установами з метою створення умов для максимального продуктивного навчання та розкриття творчого потенціалу молоді людини; захист та узгодження інтересів студентів з керівництвом університету тощо.

Аналізуючи залучення молоді до процесу державотворення, студенти Миколаївського центру Одеського національного університету імені І. І. Мечникова зауважили, що сучасна молодіжна політика міськради характеризується слабким

фінансуванням молодіжних організацій, недостатнім контролем за наданням першого робочого місця випускникам ВНЗ, забезпечення молоді житлом тощо. Проте є низка позитивних зрушень, а саме вживаються певні заходи щодо запобігання поглибленню кризових явищ у молодіжному середовищі. Серед пріоритетних напрямів муніципальної молодіжної політики, на думку студентів, мають бути заходи, що забезпечать розширення «поля» соціально вагомої та соціально престижної діяльності, тобто «поля» соціальної творчості для самореалізації та прояву активності молоді міста.

Студентське самоврядування в коледжі бізнесу і права має на меті забезпечення виконання своїх обов'язків та захисту прав, а також сприяти формуванню свідомого, з активною громадською позицією громадянина України, здатного реалізувати свої здібності, знайти відповідне місце в житті, займати в ньому активну громадську позицію. Студентське самоврядування спрямовує свою діяльність на розкриття й розвиток здібностей студентів та їх ініціативи у творчому пошуку, здатності керувати своїми діями. Студенти стають більш відповідальними за свої рішення та вчинки. Тому основними завданнями студентського самоврядування коледжу є:

- забезпечення і захист прав та інтересів студентів;
- забезпечення виконання студентами своїх обов'язків;
- сприяння навчальній та творчій діяльності студентів;
- створення різноманітних гуртків та клубів за інтересами;
- сприяння проведенню серед студентів соціологічних та психологічних досліджень;
- сприяння працевлаштуванню випускників;
- організація співробітництва зі студентами інших навчальних закладів і т. д.

Для вирішення різних проблем та реалізації поставленої мети в коледжі створена і діє модель студентського самоврядування, яка має чотири рівні. Вищим колегіальним керівним органом управління є Рада, до складу якої входять голови студради старостату, студради профкому, студради гуртожитку, лідери прес-відділу. Рада збирається не менше 2-х разів на семестр, обговорює і вирішує стратегічні питання діяльності коледжу. На думку самих студентів, саме така модель студентського самоврядування створює умови для самоорганізації особистості та сприяє активній участі молоді в процесах державотворення на регіональному рівні.

У Миколаївському національному університеті студентське самоврядування функціонує з початку 1999 року. Його статутними органами є: студентська

колегія, до складу якої входять студентські декани факультетів, голови студентських рад гуртожитків, студентська редакційна колегія університетської газети «Агросвіт», студентський профспілковий комітет. Очолює орган студентського самоврядування студентський президент, якого обирають шляхом таємного голосування.

Під час виконання функціональних обов'язків, громадських доручень та участі у виховній роботі у студента формуються саме ті важливі якості, які потрібні майбутньому лідерів, керівників та організаторів. Беручи участь у діяльності органів студентського самоврядування, студентам доводиться вирішувати низку неординарних ситуацій; приймати термінові та правильні рішення, від яких залежить успіх певного завдання; бути добре поінформованими зі станом справ не тільки у своєму навчальному закладі, а й в країні, світі. Тому й не дивно, що велика частина сьогочасних вдалих політиків та підприємців у минулому були організаторами молоді [14].

Молодь, усвідомлюючи той факт, що перед нею стоять важливі завдання, має можливість будувати ту країну, яка найбільш точно відповідає їхньому баченню та сучасним поняттям [14, с. 4].

Висновки. Сьогодні Україна переживає складний період свого розвитку, перед новою владою постала низка дуже важливих і складних питань. Вистачає проблем в усіх галузях. «Молодіжна політика взагалі і регіональна державна молодіжна політика, зокрема, – відзначав М.Перепелиця, – відображаючи положення молоді, є засобом створення для її соціального становлення умов і гарантій, тобто може розглядатися як механізм, за допомогою якого держава вступає у взаємини з молоддю, сприяє її соціалізації» [13]. Науковці досить активно займаються розробкою проблематики, що пов'язана з державною молодіжною політикою, адже вона нині розглядається як пріоритетний напрям державної політики України взагалі. Про це свідчить, зокрема, розгалужена та достатньо широка науково-законодавча база з питань молодіжної політики на державному та регіональному рівнях.

Як у природі, все розвивається від простого до складного, так і усвідомлення необхідності від формування та діяльності студентського самоврядування до участі у безпосередньому керівництві державою є запорукою успішного процесу державотворення в Україні.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у подальших наукових дослідженнях у сфері державної молодіжної політики, зокрема на регіональному рівні для вироблення ефективних механізмів удосконалення молодіжної політики України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Багмет М. О. Роль владних структур по виробленню молодіжної політики / М. О. Багмет, В. О. Корицька // Наук. праці Микол. держ. гуман. ун-ту. – Вип. 20. – Політичні науки. – Т. 33. – Миколаїв, 2004. – С. 27–32.
2. Балакірєва О. М. Державна молодіжна політика як важливий напрям діяльності владних інститутів щодо розв'язання проблем молоді в сучасній Україні / О. М. Балакірєва, В. А. Головенько // Укр.соціум. – № 6. – С. 149–150.

3. Волков Ю. Г. Социология молодежи / Ю. Г. Волков, В. И. Добренков. – Ростов-н/Д : Феникс, 2001. – 576 с.
4. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М. Ф. Головатий // Укр. наук. дослід. ін-т проблем молоді. – К. : Наукова думка. – 1993. – С. 6–10.
5. Головонько В. А. Український молодіжний рух у XXI ст. / В. А. Головонько / Укр. НДІ проблеми молоді. – К. : А.Л.Д., 1997. – 158 с.
6. Ильинский И. М. Молодежь планеты: глобальная ситуация в 90-х годах, тенденции и перспективы / И. М. Ильинский и др. ; [рук. авт. кол., науч. ред. И. М. Ильинский]. – М. : Ин-т молодежи; Голос, 1999. – 323 с. [Раздел: Алещенок, С. В., Луков, В. А. Особые тенденции и проблемы молодежи. – С. 127–229].
7. Кербаль М. О. Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики / М. О. Кербаль // Сучас. укр. політика, політики і політологи про неї. – Вип. 13. – Київ-Миколаїв, 2008. – С. 122–129.
8. Коваль Г. В. Особливості державної молодіжної політики в Миколаївській області / Г. В. Коваль // Наукові праці. – Вип. 169. – 2012. – С. 33–36.
9. Кулик В. Молода Україна: сучасний молодіжний рух та неформальна ініціатива / В. Кулик та ін. – К. : Центр дослідження проблем громадянського суспільства, 2000. – 460 с.
10. Курасов А. Взаєморозвиток / А. Курасов // Молодь: громадські організації. Громадянське суспільство : матеріали міжнародної науково – практичної конференції 27-28 вересня 2001. – К. : Міленіум, 2001. – 100 с.
11. Луков В. А. Концепция и стратегия реализации государственной молодежной политики в муниципальном образовании города Братска на 2008–2012 годы : Инновационные модели и формы оптимизации социального партнерства муниципальной власти и местного сообщества молодых братчан : сб. науч.-метод. материалов / Вал. А. Луков, Ю. Л. Воробьев, А. В. Доскальчук и др. ; [под ред. Ю. Л. Воробьева, Вал. А. Лукова]. – Братск : Филиал Иркут. гос. ун-та в г. Братске, 2007. – 192 с.
12. Савченко Б. Г. Орієнтири для формування державної молодіжної політики в Україні / Б. Г. Савченко, Н. Б. Метьолкіна // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (13). – Х. : Від-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – С. 167–174
13. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні / М. П. Перепелиця // Український інститут соціального дослідження ; [ред. М. М. Ілляш]. – К. : Б.В. – 2001. – 242 с.
14. Пустовий О. О. Роль студентського самоврядування у формуванні особистості студентів / О. О. Пустовий / Вища аграрна освіта України. Інформаційний вісник, 2005. – № 27. – 8 с.

Рецензенти: *Дерега В. В.*, к.політ.н., доц.;
Козлова Л. В., к.н.держ.упр.

© Коваль Г. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 01.12.12 р.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті викладено деякі погляди на процес модернізації державної освітньої політики. Оцінювання зазначеної процесу дозволяє дійти висновку, що ефективна модернізація повинна забезпечуватися відповідною нормативно-правовою базою і базуватися на науково-практично обґрунтованій стратегії державного управління галуззю.

Ключові слова: державна політика, галузь освіти, модернізація.

В статье изложены некоторые взгляды на процесс модернизации государственной образовательной политики. Оценка указанного процесса позволяет сделать вывод, что эффективная модернизация должна обеспечиваться соответствующей нормативно-правовой базой и базироваться на научно-практически обоснованной стратегии государственного управления отраслью образования.

Ключевые слова: государственная политика, система образования, модернизация.

This article presents some of the views on the process of modernization of the state educational policy. Evaluation of this process leads to the conclusion that the effective modernization should provide for appropriate legal framework and based on sound scientific and practical strategies public sector management.

Key words: public policy, the area of education, modernization.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Незважаючи на те, що Україна успадкувала досить розвинену радянську освітняську інфраструктуру, під час розбудови самостійної незалежної держави виникли певні проблеми в галузі освіти. Важливою складовою процесу державотворення постало завдання формування власної освітняської політики. Державою було сформовано завдання: при збереженні позитивних надбань минулих років, створити національну систему освіти як основу відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні [3, с. 71].

Реформування освіти в Україні є частиною процесів оновлення освітніх систем, що відбуваються останні роки у європейських країнах і пов'язані з визнанням значущості знань як рушія суспільного добробуту та прогресу. Європейські країни сьогодні розпочали ґрунтовну дискусію навколо того, як озброїти людину необхідними вміннями та знаннями для забезпечення її гармонійної взаємодії з технологічним суспільством, що швидко розвивається. Саме тому важливим є усвідомлення того, що подальший розвиток системи освіти

потребує як розроблення відповідної освітньої політики, так і пошуку ефективних державних механізмів її реалізації.

Очікування держави, що стоять сьогодні перед суспільством проголошені в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [4]. У ній визначено, що найважливішим для держави є виховання людини інноваційного типу мислення та культури, проектування акмеологічного освітнього простору з урахуванням інноваційного розвитку освіти, запитів особистості, потреб суспільства і держави. Якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації усіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості.

Така позиція вимагає від держави особливо серйозних реформаційних кроків до оновлення змісту освіти та до застосування нових методів модернізації процесу розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання щодо проблем будування ефективної освіти, її реформування порушувалося в працях В. Андрущенко, Ю. Жука, Л. Зязюн, О. Навроцького, Н. Пасічника, Л. Парашенко, Н. Протасової, В. Суханцевої та ін.

Серед фундаментальних теоретичних праць слід відзначити теоретичні розробки, які стосуються

дослідження механізмів державного управління системами освіти країн, які зайшли відображення в працях Н. Абашкіної, А. Власюка, Г. Дмитренка, С. Калашнікової, І. Ковчиної, К. Корсака, М. Лещенко, О. Локшиної, В. Лугового, С. Майбороди, В. Олійника, А. Сбруева, І. Тараненка та ін.

Проблемам якісного реформування освітнього простору України у своїх дослідженнях приділяють увагу В. Цветков, В. Горбатенко, Є. Красняков, Б. Чижевський та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Усі зазначені напрями науково-дослідної роботи, зачіпаючи під тим чи іншим кутом проблему державної освітньої політики, досліджували її детально і комплексно. Це і зумовило вибір даного проблемного блоку як теми статті.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Вивчення проблеми державної освітньої політики зумовлено не тільки необхідністю подальшого теоретичного дослідження теми, але й має яскраво виражену практичну спрямованість, а саме: визначення шляхів модернізації національної системи освіти відповідно до актуальних і перспективних потреб суспільства і держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Згідно з прогнозами ЮНЕСКО у XXI ст. цивілізованого рівня добробуту досягнуть тільки країни, у яких 40-50 % працездатного населення буде мати якісну вищу освіту. На сьогодні, після радянської епохи, в Україні всього близько 13 % населення з повною і 16-18 % з неповною вищою освітою [1]. Можна констатувати, що низький професійний й загальнокультурний рівень значної кількості населення, особливо молоді, становить загрозу не тільки перспективам економічного росту, але й соціальної стабільності. Тому питання реформування освітньої політики було, є, і буде актуальним.

У політологічному аналізі існують різні підходи до трактування дефініції «політика». На нашу думку, найбільшою евристичністю володіє діяльнісний підхід, що включає структурні, функціональні, суб'єктні, динамічні, таксономічні та інші аспекти розгляду політичної діяльності.

У рамках даного підходу державну освітню політику можна визначити як діяльність із підготовки, прийняття і практичного втілення обов'язкових для всього суспільства політичних і управлінських рішень, що реалізують національну ідеологію у сфері освіти, а також інших сферах, пов'язаних з освітніми процесами.

Головними рисами державної освітньої політики є те, що вона виступає як частина соціальної політики, яка проводиться державою; здійснюється публічною владою, а також іншими суб'єктами для досягнення цілей і вирішення завдань національного і глобального характеру у сфері освіти; об'єктом її впливу є система освіти в цілому або окремі її ланки, а також інші соціальні системи, пов'язані зі здійсненням освітнього процесу.

Суб'єктами освітньої політики держави, зокрема, є: уряд, уповноважені ним міністерства, інші відомства, провідні національні освітні установи, педагогічні, наукові, експертні спільноти, релігійні, а також інші громадські організації, асоціації споживачів освітніх послуг і т. д.

Державна освітня політика, відображаючи загальнонаціональні інтереси у сфері освіти та пред'являючи їх світовому співтовариству, враховує разом з тим загальні тенденції світового розвитку.

Зокрема, до основних сучасних тенденцій світового розвитку, що зумовлюють істотні зміни в системі освіти, належать: прискорення темпів розвитку суспільства і, як наслідок, необхідність підготовки людей до життя в швидкозмінних умовах; перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, значне розширення масштабів міжкультурної взаємодії, у зв'язку з чим особливу важливість набувають фактори комунікабельності й толерантності; виникнення і зростання глобальних проблем, які можуть бути вирішені лише в результаті співробітництва в межах міжнародного співтовариства, що вимагає формування сучасного мислення у молодого покоління; демократизація суспільства, розширення можливостей політичного і соціального вибору, що викликає необхідність підвищення рівня готовності громадян до такого вибору; динамічний розвиток економіки, зростання конкуренції, скорочення сфери некваліфікованої та малокваліфікованої праці, глибокі структурні зміни у сфері зайнятості, що визначають постійну потребу в підвищенні професійної кваліфікації та перепідготовці працівників, зростанні їх професійної мобільності; зростання значення людського капіталу, який у розвинутих країнах становить 70-80 % національного багатства, що зумовлює інтенсивний, випереджальний розвиток освіти.

Нові цивілізаційні виклики закономірно призводять багато країн до нового «освітнього буму», до хвилі глибоких реформ систем освіти – це відбувається в таких країнах, як США і Великобританія, Китай, країни Східної Європи, Південно-Східної Азії та Південної Америки і т. п. Проведені за кордоном освітні реформи орієнтовані на поточні та перспективні потреби суспільства, ефективне використання ресурсів, у тому числі самих систем освіти.

Світові процеси модернізації освіти не оминули і вітчизняну освіту, тому сучасна державна політика в галузі освіти характеризується безперервним напрацюванням і здійсненням заходів щодо її реформування.

Вивчення питання державного управління системою освіти дозволяє зазначити, що воно здійснюється комплексно. Тобто, можна спостерігати різноманітні норми адміністративного права: імперативні, дозвольні та рекомендаційні. Як правило, у сфері, що досліджується найбільше, все використовуються норми, які містяться у відомчих нормативних актах, зокрема наказах Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України. Загалом, нормативні акти регулюють відносини за такими напрямками, як:

– удосконалення системи управління освітою (постанови Кабінету Міністрів України: «Про Міністерство освіти і науки України» № 773/2000 від 07.06.2000 р.; «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» № 778 від 27.08.2010 р.; «Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації» № 1326 від 22.08.2000 р.; «Про затвердження Положення про державну інспекцію навчальних закладів» № 51614 від 29.11.2001 р.; «Про затвердження Положення про дослідницький університет» № 163 від 17.02.2010 р.; накази Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України: «Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу» № 45 від 05.02.2001 р.; «Про затвердження Примірною статуту загальноосвітнього навчального закладу» № 284 від 29.04.2002 р. тощо);

– стандартизація змісту освіти, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів (Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про навчально-виховний комплекс «дошкільний навчальний заклад – загально-освітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» № 306 від 12.03.2003 р.; «Про ліцензування освітніх послуг» № 1380 від 29.08.2003 р.; наказ Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України: «Про затвердження Порядку державної атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів» № 553 від 24.07.2001 р.);

– гуманізація та демократизація освіти, методологічна переорієнтація процесу навчання на розвиток особистості (Постанови Кабінету Міністрів України: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р.; «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей на 2011–2015 роки» № 2956-р від 03.11.2010 р.; «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року» № 785 від 27.08.2010 р.; накази Міністерства освіти і науки, молоді і спорту: «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» № 961 від 19.10.2010 р.; «Про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів України в 2011 році» № 833 від 26.08.2010 р. тощо).

За роки незалежності нашої держави було зроблено декілька спроб модернізації системи освіти. Є. Красняков виділяє такі вісім етапів розвитку державної політики в галузі освіти України [2, с. 22-23]:

1) травень 1991 р. – березень 1996 р. – ухвалення Закону Української РСР «Про освіту» та затвердження державної національної програми «Освіта» (Україна XXI століття);

2) березень 1996 р. – грудень 1998 р. – удосконалення базового законодавства про освіту, ухвалення Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про освіту», який за своєю суттю, змістом і напрямками став фактично новою редакцією Закону «Про освіту»;

3) грудень 1998 р. – січень 2002 р. – прийняття законів прямої дії, що визначають стратегію розвитку національної освіти, закріплюють її нормативи, вимоги, стандарти, законодавчо регулюють відносини всіх структурних підрозділів освіти;

4) січень 2002 р. – жовтень 2002 р. – утілення в життя окремих положень законів прямої дії шляхом формування нормативно-правової бази галузі освіти; розробка стратегічного документа щодо розвитку освіти, підготовка до затвердження цільових державних програм;

5) жовтень 2002 р. – липень 2010 р. – затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти, формування відповідної нормативно-правової бази, спрямованої на її реалізацію;

6) липень 2010 р. – жовтень 2011 р. – забезпечення поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти, підвищення її якості та доступності, коригування завдань та заходів відповідно до сучасних потреб (запровадження 11-річного терміну навчання в загальноосвітніх навчальних закладах та обов'язкової дошкільної освіти дітей 5-річного віку), інтеграції до європейського освітнього простору;

7) жовтень 2011 р. – до сьогодні – ухвалення Національної стратегії розвитку освіти України на 2012-2021 рр., визначення основних напрямів подальшого розвитку системи освіти.

На сьогодні серед основних стадій розробки і реалізації державної освітньої політики стосовно сучасної соціально-демократичної держави можна визначити: встановлення проблем у сфері освіти, у тому числі вичленення основної проблеми; розробка прогнозу; формулювання цілей і пріоритетів державної освітньої політики; аналіз альтернатив як варіантів розробки та реалізації зазначеної політики та вибір найбільш ефективної; детальна розробка обраного варіанта державної політики; організація, безпосереднє проведення освітньої політики, моніторинг та контроль за проведенням; коректування і як крайній варіант – згортання.

Утім, особливістю сучасної державної освітньої політики є те, що в ній повинні бути присутніми і гармонійно поєднуватися соціально-політичний, фінансово-економічний, правовий аспекти. На жаль, це не зовсім відповідає реаліям. Останнім часом з'явилися нові проблеми, поглибилася низка негативних тенденцій в освітній сфері. Це вимагає корекції змісту (і певної інверсії в уявленні) пріоритетних напрямів освітньої політики та модернізації системи освіти на сучасному етапі.

Аналіз проблемної ситуації показує, що ефективна модернізація можлива лише при помітній

зміні низки політичних, громадських і науково-педагогічних умов. А тому стає зрозумілою доцільність розробки і впровадження нової загально-освітньої ідеології, свого роду загальнонаціональної парадигми освіти з метою мінімізувати невідповідності між заявленими та існуючими пріоритетами, цілями і завданнями державної освітньої політики. Нова стратегія повинна виходити з реалій сучасного життя, дбайливо зберігати свої освітні та культурні традиції та вміло адаптувати найкращі освітні технології інших країн до національних умов [5].

Разом з тим, потрібно передбачити прийняття ефективних заходів щодо подальшого державного регулювання діяльності елементів системи освіти відповідно до положень освітнього законодавства, з моніторингу, аналізу, контролю змін, що відбуваються в системі «наука – освіта – суспільне виробництво».

На сьогодні комплексна і глибока модернізація системи освіти – це імператив освітньої політики України, її головний стратегічний напрям. Модернізація освіти – це політичне та загальнодержавне, громадське та загальнонаціональне завдання, вона не повинна і не може здійснюватися як відомчий проект.

В Україні, як і в розвинених країнах, освітні реформи будуть успішними, якщо проводитимуться сильною державною владою спільно з товариством. Інтереси суспільства і держави в галузі освіти далеко не завжди збігаються з галузевими інтересами самої системи освіти, а тому опрацювання та обговорення напрямів модернізації та розвитку освітньої політики не повинні і не можуть залишатися в рамках освітнього співтовариства і освітнього відомства.

Активними суб'єктами освітньої політики повинні стати держава, її державні та регіональні інститути, органи місцевого самоврядування, професійно-педагогічне співтовариство, наукові, культурні, комерційні та суспільні інститути – всі зацікавлені у розвитку освіти.

Мета модернізації державної політики в галузі освіти полягає у створенні механізму сталого розвитку системи освіти, забезпечення її відповідності викликам XXI століття, соціальним і економічним потребам розвитку країни, запитам особистості, суспільства, держави [6].

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішення, в першу чергу, таких пріоритетних, взаємопов'язаних завдань: забезпечення державних гарантій доступності та рівних можливостей отримання повноцінної освіти; досягнення нової сучасної якості дошкільної, загальної та професійної освіти; формування в системі освіти ефективних нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів залучення і використання ресурсів; підвищення

соціального статусу і професіоналізму працівників освіти, посилення їх державної і суспільної підтримки; розвиток освіти як відкритої державно-суспільної системи на основі розподілу відповідальності між суб'єктами освітньої політики та підвищення ролі всіх учасників освітнього процесу.

Модернізація освіти потребує серйозної політичної, правової та соціально-економічної підтримки з боку Президента, Уряду, регіонального і місцевого керівництва, всього суспільства.

Розвиток освіти повинний відбуватися в режимі плідного діалогу всіх суб'єктів освітньої політики, чіткого розподілу і координації їх повноважень і відповідальності в цій сфері. Необхідно неухильно розширювати участь суспільства у виробленні, ухваленні та реалізації політико-правових та управлінських рішень в освіті. Це повинне забезпечуватися як відповідною нормативно-правовою базою, так і реальними механізмами дієвої громадської участі в розвитку освіти.

Сказане вище, дозволяє визначити найважливіше завдання та один із пріоритетних напрямків модернізації системи освіти – модернізація самої існуючої галузевої моделі управління цією системою. Найближчою її метою є формування оптимальної галузевої моделі управління, в якій будуть чітко розподілені і узгоджені компетенції і повноваження, функції і відповідальність усіх суб'єктів державної освітньої політики.

Освітня державна політика як узагальнена програма дій щодо модернізації системи освіти є визначальним інструментом впливу держави на цю галузь.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Отже, головним завданням модернізації національної системи освіти є забезпечення сучасної якості освіти на основі збереження його фундаментальності та відповідності актуальним і перспективним потребам особистості, суспільства і держави. Основними кроками у цьому напрямі має стати систематизація та кодифікація законодавства України про освіту, співвідношення процесів реформування системи освіти та реформування освітнього права, вирішення проблеми модернізації чинного законодавства України. Саме цілеспрямована державна освітня політика може сприяти зростанню добробуту кожного громадянина й конкурентоспроможності всієї країни. Разом із тим на шляху модернізації державної політики в галузі освіти залишається ще чимало питань, які потребують вирішення. На нашу думку, на найближчу перспективу основним шляхом вдосконалення системи освіти може стати освітнє право як комплексна галузь права, пов'язана з державним управлінням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Жук Ю. Треба вміти дивитись у вічі, або в Болонський процес слід входити з українським позитивним досвідом, враховуючи реалії / Юрій Жук. // Вища школа. – 2005. – 16-23 березня. – С.12–17.
2. Красняков С. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні / С. В. Красняков // Вісник державної служби України. – 2010. – № 3, – С. 19–24.

3. Кремень В. Г. Вища освіта в Україні / В. Г. Кремень, С. М. Ніколаєнко та ін. – К. : Знання, 2005. – 327 с.
4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
5. Цветков В. В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Знання. 2001. – 248 с.
6. Чаленко С. П. Образовательная политика России на современном этапе. – [Електронний ресурс] / С. П. Чаленко. – Режим доступу : http://rsru.edu.ru/university/publish/pednauka/2005_2/06Chalenko.htm.

Рецензенти: *Лопушинський П. І.*, д.держ.упр.;

Сорока С. В., к.політ.н., доц.

© Філіпова В. Д., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

ФІЛІПОВА Вікторія Дмитрівна – докторант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ).

Коло наукових інтересів: модернізація державної політики в галузі освіти.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ВІЗОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджено вплив міграційно-візової політики ЄС на розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі. Визначено перспективні шляхи подальшої співпраці у контексті лібералізації візового режиму між Україною та ЄС.

Ключові слова: українсько-польське співробітництво, транскордонне співробітництво, візова політика, Європейський Союз.

В статье исследовано влияние миграционно-визовой политики ЕС на развитие трансграничного сотрудничества Украины и Польши. Определены перспективные направления дальнейшего сотрудничества в контексте либерализации визового режима между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: украинско-польское сотрудничество, трансграничное сотрудничество, визовая политика, Европейское Сообщество.

This article explores the impact of migration and visa policy of the EU on the development of cross-border cooperation between Ukraine and Poland. Perspective ways of further cooperation in the context of liberalization of visa regime between Ukraine and the EU.

Key words: Ukrainian-Polish cooperation, crossborder cooperation, visa policy, the European Union.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Розширення Європейського Союзу на схід суттєво вплинуло на характер економічних, соціальних та гуманітарних відносин України, створивши відповідні умови для диверсифікації транскордонного співробітництва та формування нових інституційних моделей системної конвергенції в Європі. Розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі значною мірою залежить від міграційно-візової політики ЄС. Незважаючи на те, що транскордонний рух українських громадян є економічно вигідним для польської сторони, візова політика України та Польщі не є паритетною, а в деяких моментах навіть дискримінаційною стосовно українських громадян. З метою мінімізації обмежувального впливу візового режиму на інтенсивність транскордонного руху українських громадян необхідно удосконалити механізм реалізації Угоди про спрощення оформлення віз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Становлення України як самостійної та незалежної держави значно активізувало вітчизняні наукові

дослідження трансформаційних перетворень і сучасного суспільства загалом. Перед науковцями постали невідкладні завдання, розв'язання яких уможливило дослідження проблем державотворення й оптимального входження нашої держави до системи міжнародних координат, вивчення чинників, що детермінують формування власного місця в нинішній Європі та в світі. У цьому контексті на увагу заслуговують наукові розробки І. Бураковського, А. Гальчинського, В. Гесця, І. Грицяка, М. Долішнього, І. Журби, М. Марчука, О. Сушка, М. Чумаченко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Відсутність вітчизняної транскордонної статистики та недооцінка органами державного управління транскордонного співробітництва (далі – ТКС) як інструменту регіонального розвитку спричинили уявлення про те, що домінантними і пріоритетними сферами розвитку ТКС є культура та туризм. Однак практика показує, що громадяни Польщі та України здійснюють перетин кордону передусім з метою закупівлі споживчих товарів (92,6 % поляків і 81,3 % українців). Перебуваючи за кордоном, 1 громадянин України в середньому витрачає 573 злотих, а

громадянин Польщі – 145 злотих (в 4 рази менше). Варто зауважити, що видатки українських громадян у Польщі є значними щодо імпорту з Польщі (9,4 % в середньому за 1 квартал 2008 р. і 18,3 % в середньому за 1 квартал 2009 р.). Значно вищою є й частота перетину кордону українцями, ніж поляками: у структурі громадян України, що перетнули українсько-польський кордон, 62,1 % припадає на осіб, які робили це кілька разів на тиждень, для громадян Польщі цей показник становить 42,0 %. Причому, 50,3 % українців, що перетнули українсько-польський кордон, проживають у 30-кілометровій прикордонній зоні – в межах території малого прикордонного руху.

Незважаючи на те, що транскордонний рух українських громадян є економічно вигідним для польської сторони, про що свідчать наведені вище факти, візова політика України та ЄС не є паритетною, а в деяких моментах навіть дискримінаційною щодо українських громадян.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Завдання дослідження вирішувались за допомогою методів системного аналізу, порівняльного аналізу, історичного підходу. Також методологічною основою є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, що забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Протягом 2009 року консульські установи країн-учасниць Шенгенської угоди видали громадянам третіх країн, що потребують візи для в'їзду в ЄС, 12190687 віз усіх категорій, серед яких 10241000 (понад 80 %) – візи категорії С, або шенгенські візи для короткотермінового перебування. Понад 1 млн серед виданих віз належать до категорії D – національні візи, які, як правило, дають власникові право на довгострокове перебування, пов'язане з сімейними обставинами, роботою чи навчанням.

Україна на «візовій карті» Європейського Союзу займає значне місце – майже кожна десята віза країн Шенгенської угоди (1125659, або 9,2 % всіх віз) видавалася в Україні. За цим показником Україна впевнено посідає друге місце у світі, поступаючись лише Російській Федерації (3578672 віз, або 29,4 %). Третім за цим показником є Китай (544586, або 4,5 %), четвертою – Сербія (у 2009 році ця країна ще була для ЄС «візовою»), п'ятою – Туреччина, шостою – Білорусь, сьомою – Індія. Загалом більш як половина всіх шенгенських віз у світі видається лише в п'яти перших країнах даного «рейтингу».

Специфікою України слід вважати відносно високу питому вагу віз категорії D – національних віз для тривалого перебування. Якщо в найбільш масовій категорії С частка України становить 8,4 %, то категорії D – 17,5 % всіх віз даної категорії у світі. Загалом в Україні видано 182 тисячі таких віз, 87 % з них – консульськими установами Польщі [5].

Заслуговує на увагу порівняння даних у країнах «Східного партнерства». Україна отримує майже

стільки ж шенгенських віз, скільки інші п'ять країн разом узяті, однак сенсації в цьому факті немає, адже населення України є більшим за населення п'яти інших країн «Східного партнерства».

Консульство Польщі у Львові є найбільшим іноземним консульством в Україні і найбільшим консульством Польщі за кордоном за кількістю виданих віз. Показник 273569 віз за 2009 рік означає, що дане консульство видало кожен четверту візу з усіх, виданих на території України країнами-учасницями Шенгенської угоди. Враховуючи, що загалом усі консульські установи Польщі у світі видали у 2009 році 795387 віз, можна констатувати, що одне консульство у Львові видало понад третину всіх польських віз у світі.

Водночас навіть цей показник робить консульство Польщі у Львові лише четвертим шенгенським консульством у світі. Другу та третю позицію в цьому рейтингу посідають консульства Італії (315356 віз) та Іспанії (276765 віз) у Москві.

Україна отримує 9,2 % всіх віз країн-учасниць Шенгенської угоди, і при цьому близько 6 % усіх відмов. Це означає, що українським заявникам відмовляють рідше, ніж у середньому у світі. Рівень відмов в Україні становить близько 4,6 % шенгенських віз (категорії B і C), що свідчить про близькість України до контрольної позначки в 3 %, яку в самому ЄС вважають рівнем безпеки, що береться до уваги при скасуванні візового режиму. Для порівняння: в Албанії, яка претендує на скасування віз уже цього року, питома вага відмов сягає 13,5 % (у 2008 році було 18 %, а в 2007-му – 21 %). Водночас, цей показник не враховує «прихованих відмов»: випадки, коли в заявників з якихось причин не приймали документів (це не відображено у статистиці) або візу видавали запізно, коли поїздка втрачала сенс. За даними моніторингу «Європи без бар'єрів», у 2009 році частка неприйнятих заявок сягала 8 %.

Абсолютним «чемпіоном» з відмов на території України є консульство Іспанії в Києві, яке у 2009 році відхиляло кожен сьому заявку (14,7 %). Друге місце за відсотком (10,9 %) і першість за абсолютним показником (11705) відмов посідає консульство Німеччини в Києві. Високий відсоток відмов (понад 10 %) зафіксовано в консульстві Чехії у Львові, тоді як інші консульства цієї країни (в Києві та Донецьку) дають значно меншу кількість відмов (2-4 %).

Істотні відмінності між різними країнами ЄС щодо рівня відмов українським заявникам (від 2 до 14,7 %) свідчать про значну роль політичного фактора, коли ступінь доступності віз більшою мірою залежить не від об'єктивних критеріїв шенгенського права, а від політичних установок, які даються консульським працівникам щодо сприяння чи несприяння поїздкам громадян України до ЄС. Фактично, пропорція відмов, будучи накладеною на спостереження за політичними позиціями держав, доволі точно віддзеркалює політичну готовність окремих країн ЄС до подальшої лібералізації візового режиму з Україною: чим менше відмов, тим

більша готовність певної країни до рішення скасувати візи для громадян України.

Низьку кількість відмов (2-3 %) традиційно дають консульства Польщі, Угорщини, Швеції, Литви та Естонії. Абсолютна першість серед країн Шенгенської зони – за Словаччиною (2 %). Позитивним фактором є скорочення питомої частки відмов по таких традиційно «проблематичних» консульських установах, як консульства Франції (до 5,7 %) та Австрії (до 2,6 %) [5].

Водночас, висока вартість шенгенських віз (35 євро) і жорстка система в'їзду до Польщі призводять до скорочення українсько-польської транскордонної міграції. Так, кількість виданих польськими консульськими установами українським громадянам віз у 2011 р. зменшилась порівняно з 2010 р. Значне скорочення кількості виданих віз відбулося за рахунок зменшення кількості поданих заяв (аплікаційних форм) на отримання візи. Це зумовлено таким причинами:

1. Наявністю черг на різних етапах візової процедури (73,5 % відвідувачів польських консульств зіткнулись з цією проблемою [1]). Заявники проводять найбільшу частину часу на двох етапах візового клопотання: подання документів та отримання паспорта з візою. Вирішення питання черг через попередній запис через Інтернет та телефоном є більш ефективним засобом, однак велика кількість заявників (особливо з сіл) має труднощі з попереднім записом через відсутність можливості доступу до Інтернету чи якісного телефонного зв'язку. Крім того, запис через Інтернет можливий лише на сайті консульства у Києві, а на сайтах консульств у Львові та Луцьку відсутня інформація про можливість попереднього запису через мережу. Однак не можна забувати, що «живі» черги біля консульств трансформуються у «віртуальні».

2. Тривалістю очікування рішення консульства. Згідно з положенням Угоди про спрощення оформлення віз [6], візовий запит розглядається 10 календарних днів з дати отримання заяви та документів. У статті 7, п. 2 цього документу зазначається, що «строк розгляду заяви може бути подовжено до 30 календарних днів в окремих випадках, зокрема у випадку необхідності здійснення дальшої перевірки наданих документів», тобто така практика безпосередньо не суперечить Угоді, проте є важливим індикатором ефективності роботи консульських установ. На практиці випадки, коли процедура розгляду візового клопотання перевищує передбачені Угодою 10 календарних днів, стосуються приблизно 26,4 % заяв [2].

3. Значною кількістю візитів до консульства, що є одним з показників обтяжливості візової процедури. У більшості випадків громадянам достатньо двох відвідувань консульства, а у третині випадків (10 % і 27,5 %) необхідно було здійснити три візити. Загалом невелика кількість відвідувань не може розглядатися як самодостатній показник діяльності консульства, за обставин, що майже половина заявників приїждить з віддалених населених пунктів.

4. Наявністю необґрунтованих відмов у наданні візи. Відсутність пояснення викликає відчуття непрозорості діяльності консульської установи, сумнівності критеріїв надання візи та сприяє формуванню негативного іміджу країни, яку представляє таке консульство. Однак Спільна консульська інструкція ЄС (СКІ) передбачає стандартну форму інформування заявників щодо причин відмови в наданні візи, а безпосередньо обов'язок регулюється внутрішнім законодавством кожної з країн. Відсутність чітко сформульованого обов'язку надає право консульській установі на власний розсуд застосовувати цю норму. Угода про спрощення оформлення віз [6] рекомендує країнам-членам пояснювати кожен випадок відмови. Однак не всі дотримуються цієї рекомендації, а у багатьох випадках пояснення носять суто формальний і загальний характер, а тому часто є незрозумілими. Варто підкреслити, що надання обґрунтування є вигідним як заявнику, так і консульствам, оскільки у першому випадку це давало б можливість не допускати помилок у наступних спробах, в іншому – з консульських установ зникли б сумніви у необ'єктивно ухвалених рішеннях. З тих випадків, де було надано пояснення, з'ясовано, що найчастіше відмовляють через некомплектні документи, відсутність коштів та якщо співробітник консульства вважає, що мета поїздки відрізняється від тієї, що вказана в анкеті.

5. Низьким рівнем доступності багаторазових, довгострокових і безкоштовних віз. Одноразові візи до Польщі з максимальною тривалістю перебування (60-90 днів) складають абсолютну меншість – близько 13 %, тоді як більшість багаторазових віз надають право перебування до 30 днів. Обмежена тривалість багаторазової візи значно знижує її практичну цінність.

6. Високою вартістю процедури отримання візи. Фактичні витрати заявників є нерідко більшими, ніж власне візовий збір (35 євро), що зумовлено принаймні двома причинами. По-перше, у багатьох випадках сумніви щодо приналежності заявника до відповідної пільгової категорії трактуються не на користь заявника. Заявникам не завжди повідомляють, що в силу свого віку чи професії вони не мають сплачувати за візу. По-друге, візові центри, до яких часто звертаються заявники як до посередників, не лише беруть додаткову плату за свої послуги, але й далеко не завжди інформують представників «пільгових категорій» про те, що вони можуть отримати візу безкоштовно – без консульського збору. Сумарні витрати заявників складаються з витрат на стадії інформування (нерідко відвідувач викладає додаткові кошти за консультацію), підготовки документів (заповнення анкети, переклад документів, їх легалізація), оплати обов'язкових документів на зразок страхового полісу та багато іншого. З'являється чітка закономірність: чим більше недоліків в організації діяльності консульської установи (висока обтяжливість процедури, її непрозорість), тим більше заявник витрачає коштів на різні потреби візового клопотання, а це, у свою

чергу, стає поштовхом до появи великої інфраструктури послуг комерційних структур, що працюють біля консульств. За різними оцінками, обіг тінювого ринку віз в Україні досягає 1 млрд дол. США [1].

Українське законодавство у сферах, що беруться до особливої уваги ЄС в процесі переговорів про надання безвізового режиму, є суттєво недосконалим. Його стан нині визнається експертами Європейського Союзу однією із найбільш очевидних перешкод для подальшого прогресу у візовому діалозі, метою якого є скасування віз для громадян України.

Першим вагомим кроком до лібералізації візової політики ЄС щодо громадян України стало укладення Угоди про спрощення оформлення віз [6], проте вона не змогла компенсувати всіх негативних наслідків, що зумовлені істотними змінами міграційних умов в Східній Європі, зокрема в Польщі, за останні 8 років – насамперед запровадженням віз новими членами ЄС та їхнім вступом до Шенгенської зони. Угода сприяла певному покращенню ситуації з видачею віз громадянам України. Водночас Угоді бракує механізмів прямої дії, оскільки консульства продовжують користуватися відомчими інструкціями, які або ігнорують деякі положення Угоди, або трактують деякі її двозначні положення не на користь українських заявників. Це насамперед стосується ст. 4 Угоди (документи, що підтверджують мету подорожі), ст. 5 (оформлення багаторазових віз), ст. 6 (плата за оброблення заяв про оформлення віз) та ст. 7 (тривалість процедури оброблення заяв про оформлення віз). Фактично, Польща, як і інші країни «нового» Шенгену, здійснює більш жорстку та обмежувальну політику щодо в'їзду громадян України на територію ЄС, ніж це передбачено Угодою.

Серйозним поштовхом для розвитку транскордонного співробітництва є підписання угоди про малий (місцевий) прикордонний рух між Польщею та Україною від 28.03.2008 р., яка почала практично діяти з липня 2009 р., та запровадження карти поляка. Так, карта поляка наявна у 5,5 % українців, що відвідують Польщу. Карта поляка дає можливість безкоштовно отримати візу на довготермінове перебування у Польщі з можливістю багаторазового перетину кордону Польщі, а також право на легальну працю на території республіки, на заняття підприємницькою діяльністю на тих самих умовах, як і польські громадяни. Власник Карти може отримати безкоштовну освіту і подавати прохання про надання спеціальної стипендії. Він також може користуватися в Польщі безплатною медичною допомогою (лише в нещасних випадках), 37-відсотковою знижкою на залізничні квитки, безплатно відвідувати державні музеї, має першочергове право на отримання фінансової підтримки, призначеної на допомогу полякам з-за кордону, з державного бюджету або з бюджетів місцевих органів. Кількість фактів перетинів у рамках малого прикордонного руху складає 21,2 % від загальної кількості перетинів українсько-польського кордону. При чому, разом з

поширенням інформації про умови малого прикордонного руху зростає інтенсивність транскордонної міграції (у IV кварталі 2009 р. у рамках малого прикордонного руху українсько-польський кордон перетнуло 154,1 тис. осіб, що у 8 разів більше, ніж у III кварталі 2009 р.) [8].

Головними перешкодами нормативно-правового врегулювання запровадження безвізового режиму з боку ЄС є такі:

1. Нестача регламентації розміщення біометричних даних та відсутність їхнього правового захисту. Постанова Верховної Ради України від 23 лютого 2007 року № 719-V, якою затверджено оновлене «Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», уперше в українському законодавстві передбачає можливість розміщення біометричної інформації, проте ця згадка не містить опису даних і не є імперативною вимогою. Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях відзначав, що збір, обробка та використання персональних даних без належних гарантій їх захисту є безумовним порушенням ст. 8 Європейської Конвенції про захист прав людини.

2. Відсутність в Україні базового закону, який би визначав концептуальні підходи до здійснення міграційної політики, та єдиного органу виконавчої влади, з проблем міграції. У рамках Плану дій з юстиції і внутрішніх справ (підписано у 2002 р., оновлено у 2007 р.) Україна взяла на себе зобов'язання створити такий орган і ухвалити відповідне законодавство. Створення і забезпечення діяльності такого органу є одним з важливих елементів «Дорожніх карт до безвізового режиму».

3. Наявність низки міжнародних конвенцій, протоколів, угод, що входять до переліку обов'язкових умов ЄС для скасування візового режиму і які Україна ще не ратифікувала або до яких не приєдналася [3].

Невід'ємною умовою скасування візового режиму з боку ЄС, яку належить виконати Україні (насамперед Верховній Раді України як законодавчому органу) є законодавче забезпечення переходу до сучасного стандарту біометричних паспортів [7] і пластикових ідентифікаційних карток європейського зразка, створення єдиного реєстру документів громадян України із одночасним запровадженням ефективного законодавства із захисту персональних даних. Основними європейськими документами в галузі захисту персональних даних є Конвенція Ради Європи «Про захист особи у зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних» (№ 108), що регламентує порядок збору та обробки даних про особу, принципи зберігання та доступу до цих даних, способи фізичного захисту даних, а також заборону обробки даних про расове походження, політичні погляди, здоров'я, релігію без відповідних юридичних обґрунтувань, та Директива Європарламенту та Ради ЄС 95/46/ЄС «Про захист прав приватних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних» [9, 10].

Вітчизняне законодавство з питань кордонів вимагає подальшого розвитку в напрямі створення сучасної системи інтегрованого управління кордонами з урахуванням Кодексу Шенгенського кордону (Schengen Border Code) та інших стандартів європейського права.

19 червня 2006 року Президентом України було підписано указ «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України (ДПС) на період до 2015 року» [4], який уперше вводить у правове поле України європейську концепцію «інтегрованого управління кордонами» і передбачає у визначені указом терміни «створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону». Однак, питання законодавчого забезпечення реформ ДПС України і досі залишається відкритим і потребує належної професійної уваги українських законодавців.

Окремої уваги з боку України та ЄС потребує і удосконалення чинних угод про спрощення оформ-

лення віз між Україною і ЄС та про місцевий прикордонний рух між Україною та Угорщиною, Україною та Словаччиною, Україною та Польщею.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З огляду на перелічені проблеми, що стосуються обмежувального впливу візового режиму на інтенсивність транскордонного руху українських громадян, необхідно здійснити низку заходів, а саме:

1. Активізувати поширення інформації через ЗМІ, Інтернет щодо процедури отримання дозволів на перетин кордону Польщі з Україною в рамках малого прикордонного руху та категорій населення, які мають право на отримання такого дозволу.

2. Для якісного функціонування Угод про місцевий прикордонний рух необхідне сприяння виробленню консолідованої позиції країнами ЄС – сусідами України щодо запровадження єдиної форми місцевого прикордонного руху.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вплив міграційно-візової політики ЄС на розвиток транскордонного співробітництва України та Польщі. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/279>.
2. Громадський моніторинг візової політики і практики країн ЄС в Україні. Аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.novisa.org.ua/data?t=1&q=235089>.
3. Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між ЄС та Україною. Поточні оцінки візової практики країн ЄС в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=239671>.
4. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2006. – 5 липня.
5. Сушко О. Україна на «візовій карті» Європейського Союзу / О. Сушко // Дзеркало тижня. – 2010. – 18-24 вересня.
6. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_850.
7. Удосконалення нормативно-правової бази як необхідна умова лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/237>.
8. Badanie obrotu towarow i uslug w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej w IV kwartale 2009 roku [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl-ukr_4kw_2009.pdf.
9. Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pl2011.eu/...prezydencja/program_polskiej.
10. The EU's relations with its neighbours. A survey of attitudes in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

Рецензенти: **Сорока С. В.**, к.політ.н.;
Палагнюк Ю. В., к.політ.н.

© Шкіца І. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.11.2012 р.

ШКІЦА Ігор Михайлович – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу.

Коло наукових інтересів: зовнішня політика України в контексті євроінтеграції.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЄВРОРЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

У статті виділено та проаналізовано низку проблем функціонування та розвитку єврорегіонів, запропоновано заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності єврорегіонів, та напрями їх розвитку.

Ключові слова: розвиток територій, транскордонне співробітництво, єврорегіон, стан та проблеми діяльності єврорегіонів.

В статье выделен и проанализирован ряд проблем функционирования и развития еврорегионов, предложены меры, направленные на повышение эффективности деятельности еврорегионов, и направления их развития.

Ключевые слова: развитие территорий, трансграничное сотрудничество; еврорегион; состояние и проблемы деятельности еврорегионов.

The article deals with identifying and analyzing a number of problems of the Euroregions activity and development. The author gives his own steps for increasing the efficiency of Euroregions activity and lines of their development.

Key words: regional development, cross-border cooperation, Euroregion, state and problems of the Euroregions.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Аналіз багаторічного світового досвіду такого явища, як транскордонне співробітництво, безумовно, свідчить про його ефективність як інструменту, що сприяє поліпшенню соціально-економічного розвитку не лише прикордонних регіонів, а й країн у цілому. Найпоширенішою формою забезпечення транскордонного співробітництва є співпраця в рамках єврорегіонів, які розглядаються як ефективний засіб для вирішення питань економічного, соціокультурного, природоохоронного характеру, розв'язання проблем сталого розвитку. Водночас, механізми реалізації цілей співробітництва, які успішно були і продовжують використовуватись у країнах Західної та Центральної Європи в умовах України виявляються неідеальними. Прикордонні області України як на сході, так і на заході беруть участь у дев'яти єврорегіонах, але їх діяльність не має значного впливу на соціально-економічний розвиток держави. Проблеми здійснення транскордонного співробітництва особливо гострі у регіонах, які межують з кордонами молодих незалежних держав на півночі і сході. Причин такого становища можна називати багато, серед них, зокрема, невідповідність політичних настроїв та зовнішньоекономічних відносин між Україною, Росією та Білоруссю, своєрідність історичних передумов тощо. Зважаючи на це, вивчення та оцінка сучасного стану, визначення основних проблем та перспектив транскордонного співробітництва, функціонування єврорегіонів є

важливою передумовою для забезпечення всебічного розвитку Української держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Ще з середини 80-х років минулого століття проявляється значна зацікавленість учених до проблематики транскордонного співробітництва. Наукові дослідження в цьому напрямі здійснюють багато вітчизняних науковців: О. Амоша, П. Беленький, Б. Буркінський, З. Бройде, О. Вишняков, С. Гакман, М. Долішній, В. Євдокименко, С. Кіш, М. Лендьел, Н. Луцишин, П. Луцишин, Ю. Макогон, А. Мельник, А. Мокій, В. Пила, С. Писаренко, І. Студенніков. Слід загадати також таких зарубіжних дослідників: П. Еберхардт, Р. Федан, Т. Коморніцкі, Т. Лієвські, С. Романов, В. Білчак, Л. Вардомський, Й. Зверев, П. Кузьмішин, Ю. Тей та інші.

У наш час дослідженню проблем розвитку та функціонування єврорегіонів присвячені наукові праці цілої плеяди як вітчизняних, так і зарубіжних учених, які вивчають цю проблематику за двома напрямками, зокрема:

по-перше, дослідження особливостей функціонування окремих єврорегіонів, якими займаються такі вчені, як М. Боянецька, Ю. Вдовенко, В. Горбовий, Д. Гришечкин, А. Єпіфанов, М. Мінченко, І. Боярко, Н. Луцишин, С. Ніколаєв, Л. Рассоха, Р. Яресько, Є. Карачун та інші;

по-друге, вивчення проблем у рамках транскордонного, а саме єврорегіонального, співробітництва. У цьому напрямі ведуть наукові дослідження такі

вчені, як С. Артеменко, П. Беленький, С. Вдовенко, І. Граник, О. Другов, В. Шевченко-Марсель, Г. Щерба, А. Клемешев, В. Піла, О. Чмир, О. Гарасюк, Т. Терещенко, Н. Мікула та інші.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Слід зазначити, що у більшості наукових праць відображені підходи щодо вирішення окремих проблем функціонування та розвитку євро регіонів, зокрема питання законодавчого врегулювання їхньої діяльності, удосконалення організаційно-економічних механізмів транскордонного співробітництва, питання інвестиційного забезпечення розвитку, визначення пріоритетних напрямів розвитку прикордонного регіону, що бере участь у діяльності певного євро регіону. Проте на сьогодні практично відсутні комплексні наукові дослідження щодо стану та проблемних питань діяльності євро регіонів в Україні.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою роботи є вивчення сучасного стану та узагальнення актуальних проблем діяльності євро регіонів і виділення шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для сучасного етапу розвитку територій як у Європейському Союзі, так і в Україні характерним є приділення значної уваги до участі країн і регіонів у інтеграційних процесах, особливе місце серед яких займає транскордонне співробітництво. Відповідно до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, прийнятої у м. Мадрид 21 травня 1980 року, під транскордонним співробітництвом розуміють «...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей».

Геополітичне положення України можна вважати надзвичайно вигідним, адже безпосереднє сусідство одночасно з країнами Європейського Союзу та СНД сприяє розширенню міжнародних зв'язків прикордонних регіонів та активізації співробітництва на міжрегіональному рівні, що відображається у реалізації угод про транскордонне співробітництво в різних сферах людської діяльності, встановленні тісних контактів між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва, головною організаційною формою якого є євро регіони [3]. Сьогодні у Європі налічується понад 180 євро регіонів і їх кількість продовжує зростати.

Поняття «євро регіон» з'явилося у міжнародному співробітництві ще у 1958 році з утворенням на суміжних територіях Нідерландів та Німеччини євро регіону «Єврегіо» [3]. Відтоді назву «євро регіон» почали застосовувати для визначення всіх форм співробітництва в Європі, яке виходило за межі державних кордонів.

Сьогодні в науковій літературі існує чимало визначень поняття «євро регіон», одним з найкращих, на нашу думку, є визначення, дане І. Студенніковим на основі аналізу робіт багатьох дослідників. На думку цього автора, євро регіон – це «форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію взаємних зусиль і здійснення ними узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по різні сторони державного кордону» [14, с. 189]. У результаті вивчення багатьох авторських інтерпретацій розуміння того, що ж собою являє євро регіон, можна стверджувати що функціонування будь-якого євро регіону передбачає розвиток економічного, соціокультурного, рекреаційного, туристичного, інформаційного [4] та іншого співробітництва між прикордонними територіями, що входять до його складу.

Слід зазначити, що 19 з 25 областей України є прикордонними і наша держава має всі підстави для розвитку транскордонного співробітництва та євро регіональної співпраці. Транскордонне співробітництво розцінюється в Україні як один із важливих пріоритетів її зовнішньої політики. Це зумовлено не тільки внутрішніми факторами, але і зовнішніми, оскільки формуючи свою регіональну політику до 2013 р., Європейський Союз, поряд з підвищенням конкурентоспроможності та конвергенцією регіонів, третім пріоритетним напрямом визначив саме транскордонне співробітництво [2].

Правові основи для транскордонного співробітництва створюють в Україні ратифікована Верховною Радою Європейська хартія місцевого самоврядування та Декларація про транскордонне співробітництво в Європі, котрі в концептуальному плані уособлюють наближення України до загальноєвропейських принципів розвитку.

Крім того, сформована певна нормативно-правова база для поглиблення транскордонного співробітництва з іншими державами, прийнято низку законодавчих актів, котрі сприяють розвитку транскордонного співробітництва в державі [12], а саме: Конвенція Ради Європи «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями», що набула в Україні чинності 22.12.1993 р.; Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV; Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. № 1861-IV; Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI. Перелічені нормативні документи спрямовані на розвиток усього спектра транскордонної співпраці в культурній, економічній, освітній та інших сферах на міжнаціональному, національному, регіональному рівні з метою спрощення візового режиму, розвитку прикордонної, транспортної, телекомунікаційної,

природоохоронної, енергетичної інфраструктури, протидії нелегальній міграції і боротьби з міжнародною злочинністю [1].

Україна долучилася до транскордонного співробітництва та процесу формування євро регіонів ще в 1993 році в рамках курсу на євроінтеграцію. Першим у 1993 р. був створений Карпатський євро регіон, до якого увійшли прикордонні території України, Словаччини, Угорщини, Румунії та Польщі.

Зараз 15 областей України залучені до роботи дев'яти євро регіонів: «Карпати» [8], «Буг» (1995 р., Україна, Польща, Білорусь) [5], «Нижній Дунай» (1998 р., Україна, Молдова, Румунія) [9], «Верхній Прут» (2000 р., Україна, Молдова, Румунія), «Слобожанщина» (2003 р., Російська Федерація і Україна) [10], «Дніпро» (2003 р., Білорусь, Україна та Російська Федерація) [6], «Ярославна» (2007 р., Україна та Російська Федерація) [12], «Чорне море» (2008 р., Україна, Румунія, Російська Федерація, Азербайджан, Туреччина, Греція, Болгарія, Вірменія, Грузія, Молдова) [11], «Донбас» (2010 р., Україна та Російська Федерація) [7].

Незважаючи на широке залучення регіонів, у транскордонному співробітництві на базі євро регіонів не беруть участь, зокрема, Рівненська, Житомирська, Київська області на півночі та Вінницька область на південному заході України. Таким чином потенціал розвитку транскордонного співробітництва полягає не лише в посиленні ролі існуючих євро регіонів, а у довгостроковій перспективі й у збільшенні їх кількості.

В Україні транскордонне співробітництво розвивалося за двома відмінними моделями [2]: з одного боку – співробітництво з адміністративно-територіальними одиницями держав Західної та Центрально-Східної Європи, а з іншого – співробітництво з прикордонними областями країн колишнього Радянського Союзу. При цьому Україна є активним учасником європейських інтеграційних процесів, що не в останню чергу зумовлюється існуванням спільних кордонів із країнами – членами Європейського Союзу. Коротко сучасну євро регіональну політику України можна, на наш погляд, охарактеризувати як таку, що має виражену європейську спрямованість (на досягнення нових євроінтеграційних цілей) з одночасним збереженням наряду з поглиблення зв'язків з колишніми радянськими республіками (підтримка існуючих і відновлення перерваних взаємовідносин).

Транскордонне співробітництво є не лише способом розвитку контактів між прилеглими територіями сусідніх країн, але і формою та засобом поглиблення значно ширших загальноєвропейських інтеграційних тенденцій. Необхідно мати на увазі, що для України «співробітництво через кордони» стало важливою формою реалізації концепції входження до Європи [2].

Незважаючи на те, що Україна прикладає значні зусилля для розвитку транскордонного співробітництва, певні труднощі і перешкоди в цьому напрямі все ж лишаються. Серед основних проблем слід назвати такі:

– усталена практика неповного або несумлінного виконання нормативних актів, відсутність чітких роз'яснень, а значить і різне розуміння органами влади всіх рівнів одних і тих самих положень;

– надмірна централізованість влади, дублювання і розпорошення функцій, пов'язаних з транскордонним співробітництвом;

– нерозвиненість таких форм сприяння розвитку транскордонного співробітництва, як правова, організаційна, інформаційно-аналітична, методична, маркетингова тощо.

Аналіз діяльності євро регіонів дозволяє виявити також низку загальних проблем їх функціонування та розвитку [12]. Більшість таких проблем є типовими для всіх євро регіонів, створених за участі України:

1) неузгодженість законодавчої та нормативно-правової бази держав-учасників євро регіонів, особливо це стосується митного та податкового законодавства;

2) різний рівень економічного розвитку держав-учасниць;

3) слабка методична забезпеченість, низька інвестиційна привабливість спільних проєктів;

4) надмірна централізація та різноманітність повноважень органів місцевої і державної влади різних країн;

5) значні відмінності в розвитку транспортної, шляхової, комунікаційної та енергетичної інфраструктури;

6) відсутність уніфікованої системи статистичних показників та інформаційних баз, що повинна була би забезпечувати об'єктивність і порівнянність даних;

7) відсутність відокремлених координаційних структур євро регіонів і залучення до їхньої діяльності кадрів місцевої влади, що не мають спеціальної підготовки.

Для усунення наведених проблемних питань слід вжити низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності євро регіонів:

1) здійснити гармонізацію нормативно-правової та законодавчої бази насамперед в митному та податковому законодавстві країн-учасниць євро регіонів;

2) створити умови для максимальної прозорості процесів оподаткування, розвитку банківського та фінансово-кредитного секторів;

3) сприяти делегуванню повноважень органам місцевого самоврядування та місцевим громадам в укладанні зовнішньоекономічних договорів і угод із представниками держав-учасниць євро регіону;

4) створити умови для залучення внутрішніх та іноземних інвесторів до розбудови інфраструктури та послідовної інтеграції в міжнародну транспортну та енергетичну системи;

5) створити уніфіковану систему показників та єдиний інформаційний простір для учасників євро регіону;

6) здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації спеціалістів, які забезпечу-

ватимуть діяльність єврорегіону на достатньо високому професійному рівні.

Слід відзначити, що ефективною діяльність єврорегіонів буде лише у разі об'єднання зусиль всіх зацікавлених сторін для вирішення наведених проблем та досягнення високих темпів розвитку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цього напрямі. Порівняння нинішніх темпів розвитку транскордонного співробітництва, активного залучення до нього центрально- і східноєвропейських держав з українськими реаліями свідчать про деяке відставання нашої держави. Така ситуація вимагає здійснення цілісної загальнодержавної політики, яка має бути підкріплена відповідною правовою та фінансовою базами, а також зусиллями всіх зацікавлених сторін як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Аналіз сучасного стану та виокремлення спільних для усіх єврорегіонів проблем дозволяють окреслити напрями їх подолання, шляхи підвищення ефективності функціонування єврорегіонів в Україні. Крім того, вигідне положення та особливості нашої держави, неповне залучення прикордонних регіонів до єврорегіонального руху створюють передумови

для подальшого розвитку транскордонного співробітництва, поглиблення міжнародних зв'язків.

Слід пам'ятати, що транскордонне співробітництво, передусім, направлене на подолання негативних наслідків наявності кордонів між державами та сприяє розвитку не лише єврорегіонів, а й країн-учасниць у цілому. Збереження специфіки, самобутності й індивідуальності кожної зі сторін транскордонного співробітництва значною мірою дозволить успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал і поступово згладжуючи наслідки периферійності соціально-економічному розвитку окремих територіально-адміністративних одиниць і держав у цілому на благо їх населення.

Перспективи подальших досліджень. Безумовно, подальшого більш глибокого дослідження потребують проблеми функціонування та розвитку як всього комплексу, так і окремих єврорегіонів, ефективного використання їх ресурсів та потенціалу для подолання взаємних історичних упереджень між населенням по обидва боки кордону, розвитку демократії, покращення управління на регіональному та місцевому рівнях, подолання різниці у розвитку центральних та периферійних районів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вдовенко С. М. Єврорегіональне співробітництво: науково-практичні засади формування і розвитку [Електронний ресурс] / С. М. Вдовенко, Ю. С. Вдовенко. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2009_38/3.htm.
2. Волошина Т. І. Сучасний стан розвитку транскордонного співробітництва [Електронний ресурс] / Т. І. Волошина // Економічні науки. Серія «Економічна теорія та економічна історія» збірник наукових праць. ЛНТУ. – Випуск 6 (23). – Ч. 1. – Луцьк, 2009. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_etei/2009_6_1/15.pdf.
3. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2003. – 222 с.
4. Немець К. А. До питання визначення поняття «Єврорегіон». [Електронний ресурс] / К. А. Немець, Г. О. Кулешова. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnua/Gge/2008_824/Nemets%20K.A.,Kuleshova.pdf.
5. Офіційний сайт єврорегіону «Буг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://brestobl.com/21evro/evro.htm>.
6. Офіційний сайт єврорегіону «Дніпро» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://beleuroregion.by/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=97&lang=ru.
7. Офіційний сайт єврорегіону «Донбас» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euroregion-donbass.ru/>.
8. Офіційний сайт єврорегіону «Карпати» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euroregionkarpaty.com.ua/2010-03-21-00-46-50/2010-03-21-00-48-02.html>.
9. Офіційний сайт єврорегіону «Нижній Дунай» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ved.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=10777&id=1150>.
10. Офіційний сайт єврорегіону «Слобожанщина» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.euroregion.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=27/.
11. Офіційний сайт єврорегіону «Чорне море» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bser.eu/>.
12. Офіційний сайт єврорегіону «Ярославна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.euroregion.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=72.
13. Піріашвілі О.Б. Розвиток єврорегіонів на території України. [Електронний ресурс] / О. Б. Піріашвілі, О. П. Амбросенко, Н. О. Федяй. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2011_3/4_Piriashvili&K.pdf.
14. Студенников І. Феномен єврорегіонів в контексті методології історико-регіональних досліджень / І. Студенников // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. – Вип. 22-23. – Київ, 2003. – С. 187–201.

Рецензенти: **Борисевич С. О.**, д.і.н.;
Сіцінський А. С., д.держ.упр.

© Іванов Д. В., 2012 р.

Дата надходження статті до редколегії 21.11.2012 р.

ІВАНОВ Дмитро Валерійович – аспірант кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: теорія та історія державного управління, вітчизняна та зарубіжна практика транскордонного співробітництва, діяльність єврорегіонів.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

У статті розглядаються особливості європеїзації на прикладі зарубіжних країн, зокрема Республіки Польща. Аналізуються проблеми, з якими зіткнулася Польща в процесі підготовки до вступу в ЄС, та заходи, які було вжито для подолання цих проблем.

Ключові слова: європеїзація, ЄС, Республіка Польща, європейська політика, євроінтеграція.

В статье рассматриваются особенности европеизации на примере зарубежных стран, а именно Республики Польша. Анализируются проблемы, с которыми столкнулась Польша в процессе подготовки ко вступлению в ЕС, и мероприятия, которые были приняты для решения этих проблем.

Ключевые слова: европеизация, ЕС, Республика Польша, европейская политика, евроинтеграция.

This article deals with the features of european expansion in public sector on the example of foreign countries, in particular The Republic of Poland. Problems, into which Poland ran in the process of preparation to entering into EU, and measures which were used for overcoming of these problems, are analysed.

Key words: european expansion in public sector, EU, Republic of Poland, European policy, eurointegration.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Революційні події 1989–1990 рр. у країнах Центральної та Східної Європи, що призвели до падіння комуністичних режимів і виходу на міжнародну арену нових демократичних держав, корінним чином змінили стосунки в Європі в цілому. Поставши на шлях демократичного розвитку, ці країни висловили бажання включитися в процес інтеграції європейських держав. У цих умовах проведення структурних реформ і підготовки до вступу в ЄС було особливо важким. Республіка Польща (РП) однією з перших країн Східної Європи заявила про членство в ЄС як про свою стратегічну мету. Інтерес до Польщі зумовлений і тим, що вона, знаходячись у найбільш важкому економічному стані відносно інших країн соціалістичного табору, змогла успішніше за всіх провести економічні реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор.

Проблеми реформування державного управління в Республіці Польща в контексті приєднання до Європейського Союзу є об'єктом досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників: Андрійка В., Басараб М., Волес В., Волес Г., Грицяка І., Квятковського М., Моргунова Л., Наурина Д.,

Спорка Т. та ін. Водночас, виділення проблемних аспектів європеїзації потребує додаткового вивчення.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У цьому контексті аналіз проблем, із якими зіткнулася Польща в процесі підготовки до вступу в ЄС, а також аналіз заходів, які дозволили їй здолати ці проблеми, стає дуже актуальним для колишніх соціалістичних країн, які готуються до вступу в ЄС.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження особливості процесів європеїзації в Республіці Польща.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Із політичної точки зору зближення Польщі з ЄЕС почалося з червня 1988 р., саме тоді ЄЕС і СЕВ підписали Спільну Декларацію про взаємне визнання. Ця подія дозволила встановити дипломатичні відносини РП з Європейською спільнотою. З приходом до влади уряду Т. Мазовецького в 1989 р. Польща заявила про членство в ЄС як про свою стратегічну мету. На практиці початок європейської інтеграції був покладений підписанням у 1989 р. Договору про торговельну й економічну співпрацю між Польщею і ЄЕС [1].

Він спричинив до відміни більшості кількісних обмежень зовнішньоторговельного обороту між

сторонами, зниження рівня митних зборів на промислові товари, що експортуються з Польщі в ЄЕС, і визначив рамки співпраці в майбутньому. Цей договір став відправним пунктом у проведенні подальших переговорів щодо інтеграції Польщі до ЄС [2, с. 46].

Уперше офіційно про намір Польщі вступити до складу ЄЕС заявив прем'єр-міністр країни Т. Мазовецький під час виступу в європейському парламенті в лютому 1990 р. [2, с. 47].

Саме це дозволило 19 травня 1990 р. Польщі звернутися з офіційною заявою про початок переговорів щодо вступу до ЄЕС. 17 січня 1990 р. голова Комісії ЄЕС Жак Делор (J. Delors) запропонував країнам Центральної і Східної Європи укласти зі Співтовариствами договори про асоціації, які дозволили б створити «інституційні рамки для справжнього діалогу, спільних дій в області політики та економіки, розширення технічної, культурної, наукової, торговельної і фінансової співпраці» [4]. Ця ініціатива стала імпульсом для початку переговорів, що призвели 1 грудня 1991 р. до підписання Європейського Договору між Польщею і ЄЕС. Договір утворив міжнародно-правову базу для подальшої політичної і економічної інтеграції країни до ЄС. Ця подія започаткувала політичний діалог між Польщею і Співтовариством, а також створила умови поступової лібералізації торгівлі. Європейський пакт набув чинності 1 лютого 1994 р., причому частина III пакту, що стосується торгівлі і проблем, пов'язаних з торгівлею, почала діяти з 1 березня 1992 р.

У договорі знайшла місце низка статей, що стосуються проблем співпраці в області політики, науки та культури, а також необхідності пристосування правової системи асоційованої країни до норм ЄС, що істотно відрізняє цей документ від підписаних раніше асоціативних угод (наприклад, між ЄС і Туреччиною, Мальтою, Грецією) [2, с. 47].

Важливе значення для стабілізації польської економіки, продовження курсу реформ та глибшої інтеграції в ЄС має допомога Співтовариства. У Договорі про асоціацію ЄС узяв на себе зобов'язання надати Польщі допомогу з метою підтримки реформ. Вона надавалась в трьох видах: безвідплатної – програма PHARE, кредитів Європейського Інвестиційного Банку та тимчасової допомоги в надзвичайних ситуаціях, необхідної для стабілізації економіки [4].

Необхідно зауважити, що Польська держава, починаючи з 90-х рр. XX ст., приділяла велике значення розвитку регіонального та міжнародного співробітництва, що відіграло позитивну роль у процесі європейської інтеграції (участь у Вишеградському об'єднанні, Раді держав Балтійського моря, співпраця з ОБСЄ, НАТО, Радою Європи тощо) [6, с. 97].

Намагання ряду держав Центральної та Східної Європи отримати членство в ЄЕС та зміна міжнародного становища в цілому прискорили інтеграційні процеси і в самому Співтоваристві. На засіданні Європейської Ради, що відбулося 9-

10 грудня 1991 р. в Маастрихті, глави держав і урядів Європейського Економічного Співтовариства уклали угоди про політичний, економічний та монетарний союз, які разом становлять Договір про Європейський Союз. Договір набув чинності 1 листопада 1993 р. після його ратифікації усіма сторонами [7].

Ключове значення для Польщі мав саміт країн-членів ЄС у Копенгагені, який відбувся 21-22 червня 1993 р. Саме тут Європейська Рада сформулювала політичні й економічні критерії вступу:

- стабільність державного устрою, який гарантує демократію та законність дотримання прав людини й основних свобод, захист прав національних меншин;
- функціонування ринкової економіки, здатної впоратися з конкуренцією й ринковим тиском, який існує в ЄС;
- можливість виконати всі зобов'язання, які випливають із членства в ЄС;
- здатність Союзу поглинути нових учасників [12, р. 13].

Треба відзначити, що всі ці вимоги виявилися занадто широко сформульованими та складними для виконання. Не було впроваджено чіткої системи оцінки виконання критеріїв, за якими визначається ступінь їх виконання.

Країнам, що лише кілька років тому стали на шлях демократичного розвитку, було занадто важко адаптувати законодавчу базу до норм ЄС, що створювалися протягом десятиріч. Тому 26-27 червня 1995 р. Європейська Рада в Каннах прийняла Білу книгу в справі інтеграції країн Центральної і Східної Європи до ЄС. У книзі була визначена мета та черговість заходів у приведенні польського законодавства у відповідність до правових актів Співтовариства – *acquis communautaire*. Йшлося не лише про формальну адаптацію законодавства, а й про створення інституцій, що забезпечують його дотримання й реалізацію на практиці. У грудні того ж року відбувся саміт Європейської Ради в Мадриді. Передбачалось виробити висновки щодо готовності набуття Польщею повноправного членства. Також планувалось проведення конференцій польського уряду з урядами країн-членів ЄС [13, р. 19].

Щоб якнайкраще підготуватися до входження до складу ЄС, 8 серпня 1996 р. польський Сейм своїм законом створив Комітет Європейської Інтеграції – інституцію, відповідальну за процес європейської інтеграції Польщі. Крім того, цей орган координував діяльність уряду у сфері отримання закордонної допомоги. За 1990-1996 рр. Польща отримала від ЄС за програмою PHARE майже 1,4 млрд єкю [14, р. 41].

У 1998 р. польський уряд прийняв Національну стратегію інтеграції, у якій було підсумовано вже реалізовані інтеграційні заходи й визначені конкретні дії на 1998-2002 рр., які б дозволяли РП наблизитися до ЄС [8, с. 34].

У грудні 1999 р. на саміті Європейської Ради в Гельсінкі було визначено, що голосування з

приводу прийому нових членів може відбутися вже наприкінці 2002 р. На саміті в Ніцці в грудні 2000 р. керівники 15 європейських держав затвердили реформу ЄС. Ухвалення перетворень у державах-членах ЄС тривало два роки. Польща мала увійти в шістку найбільш широко представлених у європейських інституціях країн-членів ЄС. Країна здобула в майбутній Раді Міністрів ЄС 27 із 345 голосів, крім того, із 732 місць у Європарламенті Польщі відводилось 54 [9].

На засіданні Європейської Ради в червні 2001 р. було визначено, що країни-кандидати, які позитивно закінчать євроінтеграційні переговори до кінця 2002 р., зможуть приєднатися до співтовариства в 2004 р. РП закінчила переговори з ЄС 13 грудня 2002 р. на саміті Європейської Ради в Копенгагені [10].

19 лютого 2003 р. Європейська Комісія виробила єдиний підсумковий документ стосовно переговорного процесу, де зазначалось, що усі країни-кандидати виконали у повному обсязі політичний критерій членства у ЄС. Виконання економічного критерію та адаптація законодавства мали завершитися до початку 2004 р. [10]

У квітні 2003 р. Європарламент та Рада Європейського Союзу затвердили пропозицію щодо входження Польщі до ЄС 1 травня 2004 р. Урочисте підписання Афіньської угоди про приєднання відбулося 16 квітня 2003 р. До неї додатково було розроблені Акт, що стосується умов вступу, механізмів делегування представників від кожної країни до загальноєвропейських інституцій та спеціальні додатки. Також у документі були визначено розміри дотацій із бюджету ЄС новим членам на 2004-2006 рр. За цим положенням, РП мала отримати 1442,8 млн євро [10, р. 41] з червня 2003 р. до березня 2004 р.

Угода про приєднання Польщі (та 9 інших країн) до ЄС була ратифікована всіма країнами-членами ЄС. У самій Польщі в червні 2003 р. відбувся референдум із питання приєднання країни до ЄС. 77,85 % учасників голосування висловили згоду. До конституції Польщі було внесено відповідно зміни, які закріплювали членство країни в ЄС. Також відзначався пріоритет законодавства Співтовариства.

1 травня 2004 р. Польща офіційно стала членом ЄС. Святкове прийняття 10 держав до ЄС відбулось у Дубліні. Ця подія завершила складний майже 15-літній підготовчий період, протягом якого РП послідовно виконувала умови прийому в ЄС, і одночасно ознаменувала початок нового періоду в житті країни.

Отже, аналіз інтеграції Польщі до ЄС дозволяє умовно розділити цей процес на чотири етапи. Перший починається у 1989 р. – з моменту підписання Договору про торговельну і економічну співпрацю між Польщею і ЄС і закінчується в 1991 р. підписанням угод про асоційоване членство країни в Співтоваристві. Цей етап характеризується початком діалогу та включенням Польщі в орбіту економічної політики ЄС. Другий етап тривав до 1998 р. У цей час сторони вже чітко визначають

цілі та завдання на шляху до більш глибокої інтеграції. Третій етап припадає на 1998-2002 рр., коли проводяться офіційні переговори щодо членства РП в ЄС. Останній, четвертий етап, є періодом ратифікації досягнутих домовленостей. Завершується він 1 травня 2004 р., коли країна набула повноправного членства в ЄС [10].

Одним із механізмів європеїзації в РП виступила адміністративно-територіальна реформа. Досвід адміністративної реформи в Польщі сприймається в Україні досить некритично. Позитивна її оцінка міжнародними експертами, а також певна схожість вихідних умов Польщі та України викликають спокус у якомога повніше використати польський досвід в українських умовах.

Питанням інституційного розвитку наприкінці 1990-х початку 2000-х рр. приділялась особлива увага, що пояснюється підготовкою до розширення 2004 р. Органам ЄС, усім державам-членам було необхідно навчитися працювати в нових умовах розширеного ЄС, не втрачаючи інтенсивності співробітництва [5, с. 14].

Крім того, виявилось, що держави-кандидати з країн Центральної Європи були настільки відмінними від держав-членів ЄС, що підготовка перших до членства в ЄС потребувала спеціальних заходів і програм. Уперше в історії існування Європейського Союзу для країн, що прагнуть приєднатися до ЄС, було сформульовано критерії членства, відомі під назвою копенгагенських та мадридських критеріїв, що передбачали, серед іншого, створення та розвиток інституцій, необхідних для існування дієвої демократії та нарощування їх адміністративної спроможності [6, с. 205].

Реформування системи державного управління стало складовою підготовки до європейської інтеграції. Це доводить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Їх підготовка до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку та адміністративної спроможності, про що, наприклад, свідчить запровадження Програми SIGMA та кількість публікацій, підготовлених в її рамках. План дій із підготовки держав-кандидатів до членства в ЄС обов'язково містив План із реформування системи державного управління та її інституційного розвитку [3].

Таким чином, на сьогодні Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire* [3].

Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд «м'яких» стандартів – Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що

з'являлися напередодні розширення [11]. Серед найважливіших напрацювань: визначення європейських принципів державного управління та принципів європейського адміністративного права; введення та визначення поняття «європейський адміністративний простір». Загальновизнаним у Європейському Союзі стає поняття європейського врядування (European governance) – багаторівневе управління в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів. Уводиться в обіг термін «європеїзація», який щодо державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування національних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС.

Це надбання має бути використано та впроваджено країною, що має наміри інтегруватися до Європейського Союзу, незалежно від того, чи йдеться про повне членство в ЄС, чи про посилене/поглиблене співробітництво, адже європеїзація є обов'язковою для держави, що обрала шлях європейської інтеграції. Відповідно, для України європеїзація її системи державного управління, підготовка до входження у Європейський адміністративний простір теж мають стати обов'язковими.

Європеїзації має передувати вивчення та узагальнення досвіду ЄС щодо інституційного розвитку та формування адміністративної спроможності, що передбачено даним дослідженням.

Адміністративні реформи, що пройшли в кожній країні Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС, були спрямовані на вдосконалення трьох ключових взаємозалежних компонентів системи державного управління:

- 1) інституцій;
- 2) правил і процедур, що регулюють їх внутрішню роботу, та процесів і механізмів координації їхньої співпраці;

3) кадрового забезпечення (підготовку державних службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності) [12, р. 75].

Процедури та процеси не існують окремо від інституцій, а дієздатність і ефективність системи державного управління в цілому залежить від кадрового забезпечення – виконавців правил і процедур, координаторів процесів, їхнього потенціалу до підвищення кваліфікації, нарощування адміністративної спроможності. Щоб бути успішним, реформування системи державного управління має охоплювати всі три компоненти.

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Основою європеїзації є набуття інституційної та адміністративної спроможності країни, що займає таке ж важливе місце, як політична та економічна готовність. Одна з цілей інституційної та адміністративної спроможності – це можливість органів публічного управління країни реально мати здатність координувати свою діяльність з інституціями ЄС.

На основі дослідження польського досвіду європеїзації публічного управління встановлені основні особливості цього процесу: європеїзація державного управління ґрунтується на Договорі про асоціацію з ЄС, для її успішного впровадження прийнято спеціальну Національну стратегію інтеграції, утворення координуючої інституції – Комітету європейської інтеграції. Наступним етапом європеїзації стало проведення адміністративно-територіальної реформи в країні. Але вона характеризується тим, що являє собою своєрідне завершення еволюційних змін, які розпочалися дуже давно.

У контексті вивчення європеїзації в Польщі міжурядові конференції визначено як основний організаційний механізм цього процесу. Також європеїзація публічного управління в Польщі характеризується одно векторним політичним курсом та усвідомленням і сприйняттям населенням змін в політичній, адміністративній та інших сферах суспільного життя. Тобто це один з факторів, який впливає на власне процес європеїзації публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна реформа в Польщі // Міжн. центр перспект. дослідж. – К. : 2001. – 26 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/doc/281,1,Презентація>.
2. Басараб М. Б. Досвід європейської інтеграції Польщі: перспективи для України: дис... канд. політ. наук: 21.01.01 / М. Б. Басараб. – К., 2004. – 165 с.
3. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес [пер. з англ. Р. Ткачук]. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.
4. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599.
5. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Ігор Андрійович Грицяк; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 36 с.
6. Досвід країн Вишеградської четвірки на шляху до ЄС: можливості для України: аналітичні оцінки / [під ред. В. І. Андрійко]. – Ужгород: Вид. В. Падяка, 2003. – 237 с.
7. Квятковский М. Інституційна система Європейського Союзу // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://europe.org.ua/projects/pro/html/institutcje/index.html>.
8. Порівняльне державне управління: теорія, реформи, ефективність / [за заг. ред. Л. В. Моргунова]. – СПб., 2000.

9. Портал європейської політики – EU Policy Portal [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.euractiv.com>.
10. Droga Polski do Unii Europejskiej: negocjacje, dyplomacja i różnice kulturowe: praca zbiorowa / [pod red. Tadeusza Sporka]. – Katowice : Wydaw. Uczelniane AE, 2001.
11. European Commission's White Paper on «European Governance», 25.7.2001 (Біла книга Європейської Комісії «Урядування в Європі», опублікована 25.07.2001).
12. The regional and local dimensions in establishing new forms of Governance in Europe/ Committee of the Regions; Brussels; Luxembourg, 2002. – 104 p.
13. Rijks D. European Diplomatic Representation in Third Countries: Trends and Options, (w:) Towards a European Foreign Service, European Policy Centre Working Paper / D. Rijks, R. Whitman. – No. 28, S. 35–47.
14. Naurin D., Most Common When Least Important Deliberation in the Council of the EU // D. Naurin, «British Journal of Political Science», 40/2010, S. 31–50.

Рецензенти: **Сорока С. В.**, к. політ. н.;
Матяж С. В., к. н. держ. упр.

© Слабих Д. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.12.2012 р.

СЛАБИХ Діана Миколаївна – аспірантка кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: європеїзація державного управління.

НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ТА ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНУ «ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ»

У статті висвітлено сучасний стан розвитку державної політики України у сфері протидії злочину «торгівля людьми» та обґрунтовано необхідність подальшого реформування вищезазначеної державної програми.

Ключові слова: державна політика України, злочин «торгівля людьми», протиправна діяльність.

В данной статье раскрыто современное состояние развития государственной политики Украины в сфере противодействия преступлению «торговля людьми» и обосновано необходимость реформирования вышеуказанной государственной программы.

Ключевые слова: государственная политика Украины, преступление «торговля людьми», противоправная деятельность.

This article reveals the current state of development of the state policy of Ukraine in the field of combating the crime of trafficking in human beings whilst the need for further improvement of the aforementioned state program is justified.

Key words: state policy of Ukraine, the crime of trafficking in human beings, criminality.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На думку Стамбульського саміту НАТО злочин «торгівля людьми» є сучасною работорівлею, яка живить корупцію та організовану злочинність і становить потенційну загрозу дестабілізації слабких урядів. Він створює виклик для національної безпеки країн у зв'язку із масштабами скоєння, величезними прибутками, залученням організованих злочинних угруповань, високою латентністю, значними прогалинами у правовій урегульованості механізмів протидії та боротьби, а також існуванням випадків корупції працівників правоохоронних та прикордонних органів. Цей добре організований транснаціональний злочинний бізнес є третім найприбутковішим протиправним діянням у світі, після контрабанди наркотиків та зброї [5].

Існування та процвітання даного виду злочину на теренах нашої держави завдає великої шкоди міжнародному співробітництву України із країнами-сусідами та Європейським Союзом зокрема. Слід наголосити, що, відповідно до даних ООН, наша держава разом із Білоруссю, Росією та Молдовою на сьогодні є світовим лідером із постачання «живого товару» в різні країни світу з метою подальшого залучення постраждалих осіб до сексуальної та

трудової експлуатації, злочинної діяльності, порно індустрії, примусового донорства біологічного матеріалу та виконання практик, подібних до рабства [1]. Крім того, Україна слугує стратегічно важливою ланкою для транзиту осіб азіатського походження на Захід, а відтак слугує незамінним транзитним коридором для надходження біженців, нелегальних мігрантів та інших небажаних осіб до Європейського Союзу.

Саме з вищенаведених фактів та причин можна зробити висновок, що подальше реформування та вдосконалення державної політики України у сфері протидії та боротьби зі злочинем «торгівля людьми» є нагальною потребою.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Проблемам державної політики України у сфері протидії торгівлі людьми та нормативно-правового забезпечення цієї діяльності приділили увагу багато науковців і практиків, зокрема, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, О. О. Дульський, К. Б. Левченко, Я. Г. Лизогуб, А. М. Орлеан, В. М. Підгородинський, О. В. Святун, І. В. Сервецький та багато інших учених.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. На сьогодні протидія злочину «торгівля

людьми» розглядається авторами переважно в контексті конституційного, кримінального та міжнародного права з окремими аспектами управлінського та адміністративно-правового підходів. Разом з тим, проблема боротьби із такими протиправними діями з точки зору державного управління все ще не знайшла достатнього висвітлення в науковій літературі та не стала предметом усебічних досліджень українських учених.

Постановка завдання та формулювання мети статті:

- висвітлити основні засади державної політики України у сфері протидії злочину «торгівля людьми», що існують сьогодні;
- обґрунтувати необхідність подальшого реформування та безпосередньої реалізації вищезазначеної державної програми.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Причиною зародження наприкінці ХХ століття такого протиправного діяння, як «торгівля людьми» стала, в першу чергу, глобалізація, що виражається у зростаючій взаємозалежності та взаємопов'язаності між собою держав та цілих регіонів. Для України проблема торгівлі людьми в її сучасному вимірі постала після падіння Берлінського муру та розпаду СРСР. На думку Олефіра, зростання безробіття, нестабільна економічна ситуація, неухильне зниження життєвого рівня населення – усе це створює сприятливі умови для існування і процвітання цього виду злочину в Україні. Іншою важливою причиною слугує специфіка географічного розташування нашої країни: вдале розміщення державних кордонів на межі із Центральною Європою а відтак Європейським Союзом та їх відносна «прозорість» спричинили те, що Україна опинилася на перехресті світових шляхів транспортування «живого товару» і почала активно та зухвало використовуватися злочинними угрупованнями як країна-транзит і країна-донор одночасно. Основними державами – реципієнтами «живого товару» з України є країни Західної Європи, Туреччина, Греція, Ізраїль, США, Об'єднані Арабські Емірати та інші [5].

Право людини на свободу та особисту недоторканність, що порушується при скоєнні злочину «торгівля людьми», є одним із найважливіших прав людини загалом, відповідно до ст. 29 Конституції України та норм численних міжнародно-правових конвенцій. А оскільки прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р. Конституція України проголошує, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю [2 с. 141], основний закон нашої держави беззаперечно проголошує дотримання і захист прав і свободи людини як пріоритетний напрям державної політики.

У 2001 р. із прийняттям нового Кримінального кодексу України набула чинності ст. 149 «Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо передачі людини», та було встановлено покарання за вчинення

цього злочину. Відповідно до даного нормативно-правового акту, «торгівля людьми» – це продаж, інша сплатна передача людини, а так само здійснення стосовно неї будь-якої іншої незаконної угоди, пов'язаної із законним чи незаконним переміщенням за її згодою або без згоди через державний кордон України для подальшого продажу чи іншої передачі іншій особі (особам) з метою сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) в комерційних цілях, використання у збройних конфліктах, експлуатації її праці тощо [3, с. 131].

У 2004 р. Верховна Рада України ратифікувала «Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності» та «Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї». Указом Президента України від 18.02.2002 р. № 143 «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» було проголошено, що одним із пріоритетних напрямків діяльності правоохоронних органів України є насамперед боротьба з торгівлею людьми. На подолання зазначеного злочину спрямовані також Укази Президента України «Про протидію торгівлі людьми» від 20.09.2011, «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30.05.2011, «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» 2001 р., «Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» 2002 р.

Відповідно до Концепції проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми», боротьба із цим злочином – це система заходів, що здійснюються в рамках протидії торгівлі людьми, спрямованих на виявлення злочину, у тому числі незакінченого, осіб, які від цього постраждали, встановлення фізичних/юридичних осіб – торгівців людьми та притягнення їх до кримінальної відповідальності [6].

Як зазначає Левченко К., протидія торгівлі людьми на національному рівні – це комплексна проблема, до вирішення якої на сьогодні залучені співробітники багатьох міністерств та відомств. На сьогодні основними напрямками державної політики у сфері протидії торгівлі людьми є:

- попередження вчинення злочину торгівлі людьми за допомогою проведення широкомасштабної превентивної роботи, направленої, в першу чергу, на підвищення рівня обізнаності населення із нагальністю даної проблеми шляхом впровадження дієвих інформаційно-консультаційних програм, а також реалізації відповідних організаційних, дослідницьких, освітніх, правових, соціально-економічних та інших заходів;

- безпосередня боротьба зі злочином «торгівля людьми» шляхом виявлення фактів вчинення відповідних протиправних діянь, переслідування винних осіб та притягнення їх до кримінальної відповідальності;

– реабілітація жертв торгівлі людьми після їх повернення на Батьківщину шляхом надання юридичної допомоги та соціального захисту [4].

Важливим кроком у вдосконаленні державної політики України у сфері протидії злочину «торгівля людьми» стало затвердження у 1999 р. постановою Кабінету Міністрів України Комплексної Програми запобігання торгівлі жінками і дітьми. Слід зазначити, що на сьогодні в Україні діє Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2015 року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 15 лютого 2012 р.

Завдання щодо виконання положень пунктів 2-10, 15 та 18 цієї державної програми, що містять у собі положення стосовно запобігання торгівлі людьми шляхом вирішення проблеми з працевлаштуванням та професійної зайнятості громадян України, покладається на Міністерство соціальної політики України. Воно є одним із головних виконавців цієї програми загалом, адже покликане реалізувати третину передбачених у ній заходів та дій, зокрема:

1. Проводити методологічну та методичну роботу з підвідомчими міністерству організаціями з метою дослідження, порівняльного аналізу, узагальнення та поширення міжнародного досвіду з питань запобігання та боротьби з торгівлею людьми в Україні.

2. Здійснювати інформаційні кампанії через засоби масової інформації шляхом проведення конференцій, «круглих столів», лекцій та семінарів з даної проблематики.

3. Надавати профорієнтаційні послуги усім охочим, а також організовувати навчання безробітних осіб тим професіям, що користуються найбільшим попитом на ринку праці.

4. Реалізовувати проект «Можливості зайнятості, професійної підготовки та міграційна політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками» на базі міністерства.

5. Всебічно сприяти працевлаштуванню молоді та залученню безробітних осіб до приватного підприємництва.

6. Здійснювати невинний контроль за діяльністю туристичних фірм, шлюбних агентств та тих суб'єктів господарювання, які відповідно до наданої ліцензії мають право виступати посередниками у працевлаштуванні українських громадян за кордоном.

7. Надання всебічної достовірної та повної інформаційно-консультативної допомоги громадянам України, які виїжджають за кордон.

Міністерство Внутрішніх Справ України, Служба Безпеки, Міністерство Закордонних Справ, Міністерство Юстиції, Адміністрація Державної прикордонної служби та Державна міграційна служба України відповідальні за виконання положень пунктів 22-27 програми, оскільки їхня діяльність спрямована на безпосередню боротьбу із злочином торгівлі людьми шляхом виявлення фактів вчинення відповідних протиправних діянь, переслідування винних осіб та притягнення їх до кримінальної

відповідальності відповідно до указу Президента України від 9 лютого 2004 р. «Про заходи щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» [8].

У червні 1999 р. в Україні було створено Національну координаційну раду щодо запобігання торгівлі людьми при Уповноваженому з прав людини, що є постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів. Її основними завданнями і є:

1. Підготовка та безпосереднє внесення пропозицій щодо вдосконалення існуючих законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на протидію торгівлі людьми в установленому порядку.

2. Проведення експертиз проектів законів у сфері протидії торгівлі людьми.

3. Підготовка пропозицій з приводу удосконалення діяльності правоохоронних і прикордонних органів з метою підвищення ефективності державної програми протидії торгівлі людьми.

4. Проведення моніторингів та соціальних досліджень у галузі прав людини;

5. Підготовка інформаційно-аналітичних та експертних матеріалів з питань запобігання торгівлі людьми.

6. Упровадження інформаційних кампаній в засобах масової інформації з метою інформування населення про потенційну небезпеку шляхом проведення конференцій, «круглих столів», лекцій та семінарів з даної проблематики.

7. Збір інформації стосовно виїзду громадян за кордон з метою полегшення завдання щодо їх розшуку в разі зникнення.

8. Розробка реалізація та вдосконалення програм реабілітації жертв торгівлі людьми шляхом надання відповідної юридичної, психологічної допомоги та соціального захисту [7].

До складу Координаційної Ради входять представники не тільки відповідних міністерств та відомств України, але й численних дипломатичних представництв іноземних держав в нашій країні, міжнародних та неурядових правозахисних організацій. Йдеться, зокрема, про представників Верховної Ради України, Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, Уповноваженого України з прав людини, Державного Комітету України у справах сім'ї та молоді, Державної туристичної адміністрації України, Державної міграційної служби України, Державного Комітету з питань охорони державного кордону, Державної митної служби, Академії правових наук України, Національного центрального бюро Інтерполу в Україні. Також до Ради належать представники Міжнародної Організації Міграції, Організації Безпеки та Співробітництва Європи, різних дипломатичних установ, релігійних конфесій та неурядових правозахисних організацій, таких як наприклад «La Strada Україна» [7].

Важливим напрямом боротьби з торгівлею людьми завжди було і залишається здійснення

широкомасштабної просвітницької роботи, яка полягає у підвищенні рівня обізнаності населення з усіма аспектами проблеми торгівлі людьми. Основну роботу за цим напрямом проводить Міністерство освіти і науки молоді та спорту, а також Міністерство соціальної політики. Активну участь у підготовці та здійсненні таких інформаційних кампаній в Україні завжди здійснює Представництво Міжнародної організації міграції в Україні разом із неурядовими правозахисними організаціями, як от «La Strada Україна» [4].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Існування та процвітання злочину «торгівля людьми» на теренах нашої держави створює виклик для націо-нальної безпеки України у зв'язку із масштабами скоєння, величезними прибутками, залученням організованих злочинних угруповань, високою латентністю, значними прогалинами у правій урегульованості механізмів протидії та боротьби, а також існуванням випадків корупції працівників правоохоронних та прикордонних органів. Крім того, цей добре організований транснаціональний злочинний бізнес завдає великої шкоди міжнародному співробітництву України із країнами-сусідами та Європейським Союзом.

Беручи до уваги гостроту і масштабність існування в українському суспільстві такого ганебного і

протиправного діяння, як злочин «торгівля людьми», існує нагальна потреба у подальшому успішному консолідуванні зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародних та громадських організацій у здійсненні повного та ефективного комплексу заходів, спрямованих на подолання вищезазначеної проблеми.

Слід наголосити, що сьогодні уряд України робить усе можливе для того, щоб здійснювати ефективну державну програму протидії та боротьби із цим злочином. Серед основних досягнень у зазначеній сфері – створення відповідного нормативно-правового поля; ратифікація Конвенції ООН «Проти транснаціональної організованої злочинності»; введення до Кримінального Кодексу статті, що передбачає кримінальну відповідальність за вчинення злочину торгівля людьми; створення мережі «гарячих ліній» і центрів реінтеграції для потерпілих осіб за іноземним зразком.

Перспективи подальших наукових розвідок полягають у дослідженні проблем державної політики України у сфері протидії торгівлі людьми та нормативно-правового забезпечення цієї діяльності у площині міжнародного співробітництва нашої держави із країнами-сусідами та основними країнами-рецепієнтами «живого товару» із Східної Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Григорів М. Торгівля людьми-сучасне рабство / М. Григорів // Право України. – 2005. – № 9. – С. 10.
2. Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 30. – ст. 141.
3. Кримінальний Кодекс України в редакції від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
4. Левченко К. Актуальні проблеми впровадження державної політики протидії торгівлі людьми в Україні / К. Левченко // Боротьба з торгівлею людьми : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 26 черв. 2008 р.). – Донецьк : Донецький юрид. ін-т ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2008. – С. 62.
5. Олефір В. Торгівля людьми як прояв транснаціональної організованої злочинності / В. Олефір // Юридичний вісник України. – 1998. – № 4. – С. 17.
6. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми». Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 2257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua/index.php?page=hotline&file=349871151220100.txt&code=2257-2010-%F0>.
7. Про Концепцію державної міграційної політики. Указ президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion>.
8. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року від 15 лютого 2012 р. № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90-2012-p>.

Рецензенти: **Багмет М. О.**, д.і.н., професор;

Сорока С. В., к.політ.н., доцент.

© Палагнюк О. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 24.11.2012 р.

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів : європейське та міжнародне право, державна міграційна політика України, права людини.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БІБЛІОТЕКАМИ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ (НА ПРИКЛАДІ М. МИКОЛАЇВ)

У статті аналізується практична ефективність системи державного управління шкільними бібліотеками. Проводиться аналіз нормативно-правової бази, яка регулює діяльність спеціальних бібліотек (на прикладі шкільних). Аналізуються матеріали соціологічного дослідження, проведеного науково-педагогічною бібліотекою м. Миколаїв спільно з Центром вивчення громадської думки «Наваль-Експерт». У результаті цього дослідження виділено проблеми державного управління шкільними бібліотеками в епоху електронної інформації.

Ключові слова: бібліотечна справа, шкільна бібліотека, державна політика, соціологічне дослідження.

В статье анализируется практическая эффективность системы государственного управления школьными библиотеками. Проводится анализ нормативно-правовой базы регуливающей деятельность специальных библиотек (на примере школьных). Анализируются материалы социологического исследования, проведенного научно-педагогической библиотекой г. Николаева совместно с Центром изучения общественного мнения «Наваль-Эксперт». В результате этого исследования выделены проблемы государственного управления школьными библиотеками в эпоху электронной информации.

Ключевые слова: библиотечное дело, школьная библиотека, государственная политика, социологическое исследование.

This article analyses practical efficiency of the governance system for school libraries. Legal base that regulates activities of specialized libraries (here school libraries) is reviewed. Scientific-pedagogical library together with the Centre for research of social opinion in Mekele «Naval-Expert» conducted the study, materials of which are discussed in the article. Thus study has discovered problems of state governance of school libraries in era of electronic information.

Key words: library science, school library, public policy, sociological study.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Під час дослідження механізмів державного управління бібліотечною справою є доцільним проаналізувати таку важливу складову, як система управління спеціальними бібліотеками, зокрема шкільними, та дослідити практичну реалізацію державної політики на місцевому рівні.

Відповідно до Принципу 7 Декларації ООН про права дитини, «дитина має право на здобуття освіти, яка має бути безкоштовною і обов'язковою, принаймні на початкових стадіях. Вона повинна отримати освіту, яка сприяла б її загальному культурному розвитку і дозволила б, на основі рівності можливостей, розвивати свої здібності, особисті судження і свідомість моральної та соціальної відповідальності, а також стати корисним членом суспільства» (Декларація прав дитини, прийнята

Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1959) [1].

Наявність і використання шкільної бібліотеки складає найважливішу частину безкоштовної і обов'язкової освіти. Шкільна бібліотека має істотне значення як для «розвитку окремої особистості, так і для духовного, морального, соціального, культурного та економічного прогресу суспільства» [2] (з рекомендації ЮНЕСКО / МОП про статус викладачів – UNESCO / ILO Recommendation concerning the Status of Teachers, прийнятої 5 жовтня 1966 р. на спеціальній міжурядовій конференції в Парижі, організованій ЮНЕСКО спільно з Міжнародною організацією праці).

Шкільна бібліотека надає широке коло джерел інформації, як друкованих, так і недрукованих, включаючи електронні документи та доступ до баз даних, що сприяє сприйняттю дитиною культурної спадщини і створює основу для розуміння розмаїття інших культур [3].

Наявність гарних шкільних бібліотек може служити свідченням відповідального ставлення державної влади до освіти, яке сприяє тому, щоб діти стали корисними членами суспільства, і розвиває індивідуальний потенціал кожної дитини. Хороша шкільна бібліотека з кваліфікованим бібліотекарем є важливим фактором розвитку якісної освіти.

Шкільна бібліотека може розглядатися як одне з помітних досягнень суспільства і державної влади, які підтримують освіту дитини. Суспільство, яке сприяє розвитку шкільних бібліотек для блага своїх дітей, вносить вклад у своє майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Особливий інтерес для досліджуваної теми становлять наукові праці, автори яких пропонують оригінальні концепції розвитку бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема, бібліотек шкіл нового типу, перетворення їх на шкільні бібліотечно-інформаційні центри та медіа теки. Цій тематиці присвячені публікації авторів: О. Громової, Т. Роскіної, Л. Колосай (Л. Поперечна).

Питанням законодавчого регулювання діяльності бібліотек присвячені публікації таких дослідників, як В. Здановська, П. Рогова, І. Хемчан.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Аналіз наукових праць із питань державного управління та організації інформаційного забезпечення потреб учнів у шкільних бібліотеках дозволяє констатувати, що статті вищезгаданих авторів в основному стосувалися окремих аспектів функціонування шкільних бібліотек. Тому питання проблем та перспектив розвитку шкільних бібліотек є недостатньо проаналізованим.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є аналіз ефективності системи державного управління бібліотеками навчальних закладів, формулювання проблем та перспективи розвитку шкільних бібліотек на прикладі міста Миколаїв.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Систему вітчизняних нормативно-правових документів у галузі бібліотечно-інформаційної та освітньої діяльності утворюють: Конституція України, Закони України, підзаконні правові акти, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, акти органів виконавчої влади (постанови голів адміністрацій, накази та інструкції керівників підрозділів відповідних адміністрацій), акти міністерств, державних комітетів, відомств (накази, інструкції, положення, вказівки, статuti, рішення колегій, ДСТУ тощо), акти органів місцевого самоврядування (мають особливу силу на своїй території), локальні нормативно-правові акти (акти керівників підприємств, закладів та організацій для регламентування внутрішніх процесів).

В. Здановська нарахувала понад 80 нормативно-правових документів різного рівня, які прямо або опосередковано регулюють діяльність вітчизняних

бібліотек і визначають політику держави щодо інноваційного розвитку всіх сфер діяльності та побудови інформаційного суспільства, стратегію розвитку бібліотек та формування бібліотечно-інформаційних ресурсів на найближчі 12-15 років, правові та організаційні засади функціонування бібліотек, правомірність поведінки учасників інформаційних відносин [4].

Утім шкільні бібліотеки керуються у своїй роботі значно меншою кількістю цих документів, зважаючи на свій статус і коло основних завдань, які визначені у «Положенні про бібліотеку загальноосвітнього навчального закладу» [5] та «Положенні про мережу освітянських бібліотек Міністерства освіти і науки України та Академії педагогічних наук України» [6]. Відповідно до зазначених документів, шкільні бібліотеки мають подвійне відомче підпорядкування, а значить будують свою роботу враховуючи (крім Конституції України) нормативні акти двох відомств: Міністерства культури і туризму України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Шкільна бібліотека є обов'язковим підрозділом загальноосвітнього навчального закладу, вона органічно поєднує завдання, що стоять у галузі освіти і бібліотечної справи, здійснює бібліотечно-інформаційне, культурно-просвітницьке забезпечення навчально-виховного процесу як в урочний, так і в позаурочний час. Вона вивчає інформаційні потреби вчителів, вихователів, учнів, батьків, здійснює диференційоване обслуговування читачів, використовуючи різні форми і методи індивідуальної, групової і масової роботи [5].

Закон України «Про Національну програму інформатизації» визначає загальні засади формування, виконання та коригування національної програми інформатизації, яка визначає стратегію забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки освіти, науки, культури, охорони довкілля та здоров'я людини, державного управління, національної безпеки та оборони держави на основі широкого використання інформаційних технологій, а також створення умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір. Завданням Закону України «Про Національну програму інформатизації» є створення правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних засад регулювання процесу формування та виконання цієї Програми. Відповідно до статей 18 і 19 Закону міністерства та інші органи виконавчої влади можуть створювати галузеві або регіональні програми та проекти інформатизації [7].

З кожним роком усе більше шкільних бібліотекарів усвідомлюють переваги і необхідність впровадження сучасних інформаційних технологій для оптимізації бібліотечно-бібліографічної та інформаційної діяльності. За допомогою спеціальних комп'ютерних програм працівники шкільних бібліотек обліковують основні фонди та підручники, створюють веб-сайти бібліотек, бази даних, електронні каталоги і надають до них доступ у

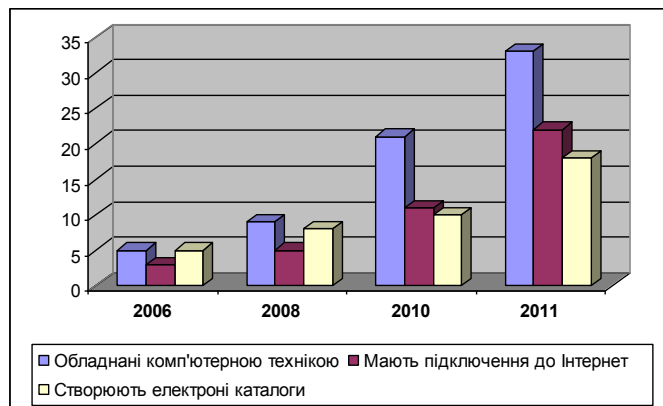
мережі Інтернет, готують мультимедійні презентації, виготовляють власну видавничу продукцію тощо. Зважаючи на незадовільний стан бібліотечних фондів та намагаючись максимально задовольнити інформаційні потреби усіх категорій користувачів шкільної бібліотеки, працівники цих книгозбірень активно долучають до інформаційного і довідково-бібліографічного забезпечення навчального процесу ресурси всесвітньої мережі: електронні бібліотеки, електронні довідники, енциклопедії, окремі публікації, повнотекстові бази даних, тематичні репозитарії тощо. Однак при використанні цих ресурсів шкільні бібліотекарі мають дотримуватися умов доступу до неї та зважати на права авторів розміщених в Інтернеті матеріалів.

Діяльність шкільної бібліотеки Миколаївщини неодноразово ставала предметом обговорення на науково-практичних конференціях і семінарах всеукраїнського та регіонального рівнів, круглих столах і семінарах. На жаль, іноді не зрозуміло: чи відбуваються у життєдіяльності шкільних бібліотек реальні зміни, чи готові вони надати інформаційну підтримку навчально-виховному процесу, пізнавальному і дозвілєвому інтересу учнів, підготувати їх до пошуку корисної інформації, одночасно захистивши від шкідливої. Гостроту цих питань особливо відчуваєш в умовах, коли впродовж останніх двадцяти років поповнення бібліотечного фонду (у т. ч. передплата періодичних видань) і придбання комп'ютерної техніки з підключенням до інтернету майже не фінансується із державного бюджету.

У м. Миколаїв функціонує 72 бібліотеки загальноосвітніх навчальних закладів, у яких працює 79 бібліотекарів. Це, переважно, фахівці з вищою бібліотечною (56 осіб) та вищою педагогічною (7 осіб) освітою; 16 бібліотекарів мають середню спеціальну освіту. 33 шкільні бібліотеки обладнані комп'ютерною технікою, а 22 мають доступ до Інтернету та створюють власні електронні ресурси.

Намагаючись отримати об'єктивну і неупереджену інформацію про реальний стан матеріально-технічної бази та поповнення фондів шкільних бібліотек, кожні три-чотири роки науково-педагогічна бібліотека м. Миколаїв, яка, згідно з Положенням про мережу освітянських бібліотек МОН України та АПН України (Наказ № 334/31 від 30.05.2003), є науково-методичним центром для освітянських бібліотек регіону, проводить соціологічні дослідження і щорічні анкетування серед бібліотек м. Миколаїв [8]. Ця робота, по-перше, дає можливість привернути увагу держави та громадськості до проблем шкільних бібліотек, а по-друге – підстави для ствердження, що в Миколаєві умови, у яких працюють шкільні бібліотеки, зазнають позитивних змін.

За останні роки багато миколаївських шкільних бібліотек суттєво поліпшили свою матеріально-технічну базу, урізноманітнили інформаційні послуги, стали сучасними бібліотечно-інформаційними центрами [9]. Наведена нижче діаграма (див. рис. 1) відображає динаміку цих змін.



(малюнок 1)

Рис. 1. Динаміка змін матеріально-технічної бази миколаївських шкільних бібліотек [10]

У 2008 р. на замовлення науково-педагогічної бібліотеки м. Миколаїв Центр вивчення громадської думки «Наваль-Експерт» (ЕДРПОУ: 33251129, КВЕД: 74.13.0 Дослідження кон'юнктури ринку та виявлення суспільної думки) провів соціологічне дослідження «Оцінка задоволеності роботою шкільних бібліотек учнями і викладачами миколаївських шкіл» з метою виявлення думки респондентів щодо забезпечення літературою за шкільною програмою. Дослідження виявило дві особливо небезпечні тенденції: багаторічна невідповідність фондів шкільних бібліотек потребам учнів і те, що лише від 14 до 27 % читачів шкільних бібліотек, не отримавши необхідної інформації, продовжує пошук у публічних бібліотеках міста [11].

Книжковий фонд із предметів суспільно-гуманітарного циклу «цілком задовольняє» потреби учнів молодших класів на 45 %, середніх – на 40 %, старших – на 39 %. Серед викладачів зазначених предметів подібної оцінки дотримуються 32 %, а от бібліотекарі з такою оцінкою згодні лише на 8 % [11].

Як відомо, одним із важливих джерел поповнення бібліотечного фонду та оперативного отримання інформації є періодичні видання. Тому вивченню стану комплектування шкільних бібліотек саме цим видом документів було приділено значну увагу. Результати соціологічного дослідження засвідчили:

– для школярів молодших класів бібліотеки одержують у середньому 1,4 примірника на школу;

водночас 39 % шкіл не отримують для цієї категорії жодного примірника;

– для школярів середніх і старших класів передплачують у середньому 1,8 примірника на школу [11].

Наведені цифри змушують замислитися над тим, що ж може запропонувати шкільний бібліотекар допитливій дитині. Інтерес до читання свідомо формується саме в школі хоча значну роль у ньому відіграють родина, батьки.

Соціологічне дослідження «Якою має бути бібліотека навчального закладу?» було проведено у квітні 2012 року науково-педагогічною бібліотекою Миколаєва та Центром вивчення громадської думки «Наваль-Експерт» [12]. Для різнобічного вивчення думки про роль шкільної бібліотеки в сучасних умовах було опитано чотири категорії респондентів: шкільні бібліотекарі, педагоги, батьки учнів і керівники навчальних закладів. Для кожної категорії було розроблено відповідні анкети. Загальний обсяг вибірки становив 300 осіб. Із них опитано 36 шкільних бібліотекарів, 110 педагогів, 120 батьків учнів та 34 керівники навчальних закладів.

Результати дослідження свідчать, що в м. Миколаїв 67 % бібліотекарів, 68 % респондентів-педагогів, 70 % керівників, 87 % батьків вважають, що їхні шкільні бібліотеки оснащені сучасною технікою і є універсальними центрами, які реалізують одночасно освітні, інформаційні та культурні завдання [12]. Тобто це вже сучасні бібліотечно-інформаційні центри.

У респондентів-педагогів та респондентів-бібліотекарів бачення змін збігаються:

1. Необхідність збільшення площі бібліотеки (абонемент, читальна зала, книгосховище), ремонт приміщення, осучаснення дизайну, придбання нових меблів, розміщення бібліотеки на 1-му (2-му) поверсі, а не на 4-му.

2. Оснащення сучасною комп'ютерною технікою, ксероксом, підключенням до Інтернету та обов'язкове обладнання комп'ютером робочого місця бібліотекаря з метою створення електронних ресурсів. Шкільна бібліотека повинна стати місцем, де вчителі та учні мали б можливість отримати консультації щодо користування новими інформаційними технологіями.

3. Виділення коштів на оновлення бібліотечного фонду, передплату періодичних видань для дітей, придбання літератури відповідно до діючих програм.

Точка зору багатьох опитаних керівників навчальних закладів (71 %) відносно ролі сучасної шкільної бібліотеки збігається з думкою більшості як бібліотекарів, так і педагогів – сучасна бібліотека повинна виконувати функцію універсального освітнього, інформаційного та культурного центру. При цьому дві третини опитаних керівників вважають, що підпорядковані їм бібліотеки дотримуються цієї моделі розвитку вже сьогодні. Близько третини керівників (32 %) вважають, що шкільна бібліотека повинна бути, перш за все, інформаційним центром з відповідним технічним і кадровим потенціалом [12].

Аналіз результатів опитування засвідчив, що здебільшого позитивні зміни торкнулися матеріально-технічного оснащення бібліотек. Так, на думку 70 % опитаних керівників, за останні п'ять років поліпшився стан комп'ютеризації бібліотек (80 % із них мають комп'ютери для бібліотекарів, а 40 % – також і комп'ютери для роботи читачів). Близько двох третин (62 %) шкільних бібліотек підключені до Інтернету, і більше половини (57 %) мають копіювальну техніку (при чому в половині з них ці можливості з'явилися саме за останні п'ять років). За словами 60 % директорів шкіл, у зазначений період поліпшився і стан приміщень шкільних бібліотек [12].

Успішна робота шкільної бібліотеки базується не лише на тісній співпраці з педагогічним колективом, а й на постійному контакті з батьками учнів, тому що ставлення до книги, любов до читання прищеплюється, перш за все, в родині. Проведене дослідження показало, що більшість батьків (70 %) цікавляться змістом книг, які читають їхні діти і, судячи з опитування, майже всі батьки досить добре орієнтуються в читачьких уподобаннях своїх нащадків. Так, за твердженнями батьків, більше половини їхніх дітей віддають перевагу художній літературі, далі – у порядку зменшення інтересу: навчальній (42 %) та науково-популярній (34 %) літературі [12].

Абсолютна більшість опитаних батьків (93 %) відвідували шкільну бібліотеку, і майже у всіх (87 %) вона викликала позитивні емоції. За запевненнями батьків, таке ж позитивне ставлення до шкільної бібліотеки мають і їхні діти – про це заявили близько 85 % опитаних [12].

Щодо основних негативних моментів у роботі шкільної бібліотеки, то більше половини опитаних батьків наголосили на відсутності нової літератури і доступу до Інтернету. Майже третина респондентів (29 %) зробила акцент на неналежній увазі до дітей з боку шкільних бібліотекарів [12].

З приводу ролі, яку повинна виконувати шкільна бібліотека в сучасних умовах, то погляди багатьох батьків (близько 70 %) збігаються з точкою зору більшості інших учасників опитування, а саме в тому, що шкільна бібліотека має бути універсальним центром [12].

Питання відповідності шкільних бібліотек сучасним вимогам завжди стає предметом обговорення на міжнародних, всеукраїнських, обласних, міських конференціях, нарадах, семінарах, тренінгах, у яких бере участь науково-педагогічна бібліотека.

На міжнародній конференції «Тенденції розвитку шкільних бібліотек в інформаційному суспільстві» (Миколаїв, 2008 р.), у якій взяли участь представники України, Росії, Республіки Білорусь, у присутності Миколаївського міського голови та начальника управління освіти було вирішено питання додаткової оплати праці шкільних бібліотекарів [13].

У пошуках шляхів поповнення бібліотечного фонду освітянські бібліотеки міста постійно звертаються до громадських організацій в Україні та за кордоном. Одним із прикладів результативності такої роботи стала передача Посольством США в Україні книг англійською мовою, з якими зараз

працюють діти в школах з поглибленим вивченням іноземних мов.

Головним лейтмотивом заходів, які проводять науково-педагогічна бібліотека м. Миколаїв спільно з науково-методичним центром під патронатом управління освіти виконкому Миколаївської міської ради, залишається питання – коли проблеми шкільних бібліотек стануть об'єктом уваги державних структур, зокрема, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, в якому не передбачено структурного підрозділу, яке б опікувалося станом справ у так званому «Кабінеті № 1».

У програмі економічних реформ на 2010-2014 роки [14] серед кроків, які необхідно зробити для досягнення кінцевого результату реформування освіти, зазначено, зокрема необхідність запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у навчальний процес, формування інформаційної культури, прищеплення учням навичок незалежного користування інформацією.

На жаль, у програмі нічого не сказано про розвиток у цьому контексті шкільних бібліотек як центрів інформаційного середовища школи. Утім, цей факт ніяк не зменшує значимості шкільної бібліотеки щодо підготовки молодого покоління до нових умов життя і професійної діяльності в інформаційному середовищі, навчання їх самостійно діяти в ньому, ефективно використовувати його можливості і захищатись від негативних впливів. Крім того, реформування загальної середньої освіти ставить перед шкільними бібліотекарями нові вимоги щодо вміння вчасно та кваліфіковано надати необхідну інформацію, володіння основами менеджменту, маркетингу та психології, новими технологіями обслуговування користувачів тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Найчисельніша складова вітчизняної бібліотечної системи – шкільні бібліотеки – сьогодні залишається поза увагою Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерства культури України. Сьогодні єдиним джерелом інформації про окремі показники діяльності шкільних бібліотек України є результати паспортизації бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форм

власності, проведеної у 2010 році відповідно до спільного наказу Міністерства освіти і науки України та Академії педагогічних наук України від 16 липня 2009 р. № 662/53 [15]. Але зважаючи на те, що результати паспортизації відображають ситуацію станом на 2010 рік, і зазначеним наказом не передбачено системного оновлення цієї інформації, її актуальність та значимість з кожним роком знижується [16].

Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про вдосконалення діяльності бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів» від 06.02.2012 № 111 спрямований на активізацію роботи з удосконалення діяльності шкільних бібліотек, планомірне проведення заходів, направлених на їх модернізацію та інноваційний розвиток. Наскільки ефективною і результативною буде дія цього наказу покаже час, але судячи з переліку показників, наведених у додатку та їх формулювання (забезпечення комп'ютерною технікою, підключення до мережі Інтернет, поповнення фондів, заходи з підвищення фахового рівня бібліотекарів тощо) органи управління освітою не дуже цікавлять такі питання, як обсяги фінансування шкільних бібліотек, відсоток оновлення бібліотечного фонду, технічні можливості комп'ютерів, якими забезпечені шкільні бібліотеки, невідповідність навчальних програм на курсах підвищення кваліфікації сучасним вимогам до бібліотечної професії.

Підводячи підсумки можна зауважити, що заходи регіонального рівня не можуть вирішити ті питання, які потребують втручання з боку держави. Це – прийняття Державної програми читання, складовою якої буде поповнення фондів шкільних бібліотек, затвердження Концепції інформатизації мережі бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів України та виділення відповідного фінансування на її впровадження. Реалізація цих заходів створить сприятливі умови для наближення рівня освіти до європейських і світових стандартів.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у виробленні пропозиції щодо покращення ефективності реалізації державних програм, спрямованих на підвищення якості освіти та інформаційно-бібліотечного обслуговування користувачів спеціальних бібліотек.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція ООН про права дитини : общественно-политическая литература. – К. : АТ «Вид-во «Столиця», 1997. – 32 с. – (Міжнародні документи ООН з питань прав людини).
2. The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997) [Електронний ресурс] // The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997) with a User's Guide. – 2008. – Access mode : <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495e.pdf>.
3. Пушкова С. В. Международная ассоциация школьных библиотек: история, основные направления деятельности / С. В. Пушкова // Школьные библиотеки мира: современное состояние и тенденции развития : сборник / [сост. С. В. Пушкова] ; Всерос. гос. б-ка иностр. лит-ры им. М. И. Рудомино, Центр междунар. библиотечного сотрудничества ; Рус. школ. библ. ассоц. – М. : РШБА, 2009. – С. 129.
4. Здановська, В. Вітчизняні нормативно-правові акти в діяльності шкільних бібліотек / В. Здановська // Шкільний бібліотечно-інформаційний центр : щомісячний навчально-практичний та бібліографічний журнал. – 2011. – № 11. – С. 15–22.
5. Положення про бібліотеку загальноосвітнього навчального закладу Міністерства освіти України : затв. наказом М-ва освіти України від 14 трав. 1999 р. № 139 // Інформ. зб. М-ва освіти України. – 1999. – № 12. – С. 6–11. Те саме: Завуч. – 2000. – № 5. – С. 15.

6. Про затвердження Положення про мережу освітянських бібліотек Міністерства освіти і науки України та АПН України : наказ М-ва освіти і науки України від 30 трав. 2003 р. № 334/31 // Інформ. зб. М-ва освіти і науки України. – 2003. – № 21. – С. 27–32.
7. Про Національну програму інформатизації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – С. 181.
8. Організаційно-управлінські, нормативно-інструктивні і методичні документи для освітянських бібліотек Міністерства освіти і науки України та Національної академії педагогічних наук України (2006-2010 рр.) : [збірник] / НАПН України, Держ. наук.-пед. б-ки України ім. В. О. Сухомлинського ; [уклад. : І. І. Хемчян ; наук. ред. П. І. Рогова, І. Г. Лобановська]. – К., 2010. – 287 с.
9. Роскіна Т. І. Повышение уровня информационного обеспечения школьных библиотек через создание корпоративных ресурсов / Т. И. Роскіна, К. Н. Картузов // Наукові праці Державної науково-педагогічної бібліотеки України ім. В. О. Сухомлинського. Вип. 2. Всеукраїнський інформаційний ресурс з питань психолого-педагогічної науки і освіти: сучасний стан та шляхи розвитку : зб. наук. пр. / НАПН України, Держ. наук.-пед. б-ка України ім. В. О. Сухомлинського. – К. : Педагогічна думка, 2010. – С. 168–173.
10. Освіта Миколаєва. Інформаційний огляд за підсумками 2009-2010 навчального року / [за заг. ред. Г. І. Деркач]. – Миколаїв : Іліон, 2010. – С. 24.
11. Тимченко К. Освітнянські бібліотеки – провідники читання / К. Тимченко // Шк. бібл.-інформ. центр. – 2011. – № 9. – С. 9–15.
12. Отчет о результатах социологического исследования «Какой должна быть современная библиотека учебного заведения?» [Електронний ресурс] / Центр по изучению обществен. мнения «Наваль-Эксперт» // Шк. бібл.-інформ. центр : електрон. дод. до журн. – Електрон. текст. і граф. дані. – 2012. – № 8. – Дод. 5. – 1 ел. опт. диск (CD-ROM).
13. Фута Л. Школьная библиотека: развитие в информационном обществе / Л. Фута // Южная правда. – 2008. – № 125. – С. 5.
14. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. Напрямок «Реформа системи освіти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/index.php/ua/diyalnist/reforma-osviti/174-diyalnist/reforma-osviti/6763>. – Назв з екрана. – (Дата звернення 14.08.2012).
15. Україна. Міністерство освіти і науки. Про проведення паспортизації бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форм власності: наказ... від 16.07.09 р. № 662/53/Україна. Міністерство освіти і науки // Інформаційний збірник міністерства освіти і науки. – 2009. – № 31-32. – С. 51–64
16. Результати паспортизації бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів України державної та комунальної форм власності / І. І. Хемчян // Шкіль. б-ка плюс. – 2011. – Серп. (№ 15). – С. 1–22.

Рецензенти: **Палагнюк Ю. В.**, к.політ.н., в.о. доцента;
Дерега В. В., к.політ.н., доцент.

© Картузов К. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 30.11.2012 р.

КАРТУЗОВ Костянтин Миколайович – здобувач кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили, магістр державного управління, заступник директора науково-педагогічної бібліотеки м. Миколаєва.

Коло наукових інтересів: бібліотечна справа, інформація, державне управління.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ ЗМІ ТА НАПРЯМИ ЇЇ ДІЄВОГО НАЛАГОДЖЕННЯ

У статті проаналізовано рівень нормативно-правового забезпечення відносин «влада – ЗМІ». Розглянуто питання реформування ЗМІ. Визначено головні канали інформування населення в Україні і форми співпраці ЗМІ й органів виконавчої влади. Визначено проблеми і шляхи налагодження взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ.

Ключові слова: органи виконавчої влади, засоби масової інформації, взаємодія, інформація, співпраця.

В статье проанализирован уровень нормативно-правового обеспечения отношений «власть – СМИ». Рассмотрены вопросы реформирования СМИ. Определены каналы информирования населения в Украине и формы сотрудничества СМИ и органов исполнительной власти. Определены проблемы и пути налаживания взаимодействия органов исполнительной власти со СМИ.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, средства массовой информации, взаимодействие, информация, сотрудничество.

The article analyzes the level of normative and legal providing relations «power – mass media». Consider the question of reforming the mass media. Determine the main channels for informing the population in Ukraine and forms of cooperation between the mass media and executive authorities. Determine the problems and ways of establishing cooperation between executive authorities with the mass media.

Key words: executive authorities, mass media, interaction, information, cooperation.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Враховуючи визначальну роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ) у житті кожного громадянина, забезпечення свобод й об'єктивності яких виступають значущими факторами при функціонуванні демократичного суспільства і поваги до їх незалежності (мас-медіа), особливо з боку уряду, питання взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ є найбільш актуальним для сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Останні десятиріччя західна політологія, особливо англо-американська, активно займається питанням взаємодії органів виконавчої влади із мас-медіа. Найповніше ця тематика представлена у працях Е. Пейджа, Ф. Хіді, Ж. Ебербаха. Здійснений ними аналіз функціонування державного апарату провідних країн Заходу дав змогу зрозуміти природу взаємовідносин органів державної влади та інформаційної сфери. Фундаментальний внесок у розроблення моделей налагодження діалогу між владою та медіа внесли російські дослідники А. Ю. Баранов Е. С. Андрєєва, Д. Е. Свідерський. Питання взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ представлені у працях таких вітчизняних політологів і фахівців з державного

управління, як Д. В. Дубова, Л. Л. Івашина, Я. О. Дудник, Т. В. Джига, І. М. Клименко, Р. М. Павленко, О. Н. Складенко.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У вітчизняній науці приділяється достатньо уваги аналізу діяльності органів виконавчої влади і ЗМІ, але поки не має значної кількості досліджень саме з питань налагодження їх взаємодії. Відповідно, стаття присвячена визначенню напрямків і способів дієвого налагодження взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ в Україні.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є аналіз взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ і визначення найбільш поширених проблем такої взаємодії для обрання напрямів її дієвого налагодження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Конституції України і Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ, кожен громадянин України як демократичної держави, має право на отримання достовірної та всебічної інформації про функціонування обраної ним влади, про її плани, можливі напрями дій і результати її діяльності. Так, наприклад, згідно із частиною 2 статті 57 Конституції України закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені

до відома населення у порядку, встановленому законом [1]. Наявність цієї норми вже сама по собі передбачає співпрацю органів державної влади зі ЗМІ, яка має бути конструктивною і якісною, оскільки ознайомлення громадськості з нормативними актами здійснюється переважно за допомогою мас-медіа. Адже саме ЗМІ є одним із головних посередників у процесі обговорення важливих державних рішень і від висвітлення цими засобами діяльності державних інституцій залежить рівень довіри до них суспільства.

Окрім вище названих нормативно-правових актів, відносини «влада – ЗМІ» регулюються й іншими правовими актами: Законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII, «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII, «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-XII, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР, «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI; Указами Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002, «Про доктрину інформаційної безпеки України» від 8 липня 2009 р. № 514/2009, «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011, «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» від 23 листопада 2011 р. № 1067/2011; Постановами Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів» від 17 листопада 1997 р. № 1287, «Про деякі питання захисту інформації, охорона якої забезпечується державою» від 13 березня 2002 р. № 281, «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу» від 26 травня 2004 р. № 680; Наказом Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження Порядку проведення моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади» від 12 жовтня 2012 р. № 273 та ін.

Відповідно до положень вище перерахованих нормативно-правових актів, можна визначити основні аспекти взаємодії органів державної влади та ЗМІ. Так, органи виконавчої влади зобов'язані:

- надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні власні інформаційні служби;
- забезпечувати журналістам вільний доступ до інформації, крім випадків, передбачених законодавством, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їхній виробничий процес.

У свою чергу, ЗМІ мають право:

– висвітлювати всі аспекти діяльності органів виконавчої влади;

– проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати [2, с. 59].

При цьому, у змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, з коментарями засобу масової інформації або журналіста не допускається.

Незважаючи на те, що українське законодавство, яке гарантує свободу діяльності ЗМІ, є одним із найбільш прогресивних у Східній Європі, ці законодавчі норми на практиці виконуються не повною мірою. Останнім часом почастішали випадки порушення гарантованих чинним законодавством прав ЗМІ на доступ до публічної інформації, свободу слова і професійну діяльність, цензури, політичного, фінансового, економічного тиску на ЗМІ з боку влади тощо. Органи виконавчої влади часто ігнорують інформаційні запити журналістів, надають інформацію не в повному обсязі або невчасно, приховують відкриту інформацію або створюють перешкоди для її збирання. Не завжди повною мірою публікується інформація і на веб-сайтах державних установ, які є однією з основних форм доступу до офіційної інформації.

Водночас існує практика зловживання службовим становищем редакторами деяких ЗМІ, упередженого та необ'єктивного висвітлення подій і публікації замовних матеріалів у цих виданнях [3]. Слід зауважити, що іноді самі журналісти не зацікавлені в об'єктивному висвітленні подій: значну частину публікацій у вітчизняних ЗМІ становлять замовлені матеріали. Унаслідок впливу окремих державних органів виконавчої влади та їх посадових осіб на редакційну політику державних і комунальних ЗМІ, які є фінансово й організаційно залежними від них, суспільство отримує незбалансовану і необ'єктивну інформацію про роботу органів виконавчої влади.

Так, наприклад, згідно з даними моніторингу професійних стандартів журналістики і «прихованої реклами» в регіональних друкованих та Інтернет ЗМІ, котрий проводив Український освітній центр реформ із лютого до жовтня 2012 р., де взяли участь 19 експертів і який охопив Львівську, Донецьку, Харківську, Сумську, Вінницьку області й Автономну Республіку Крим, показник замовних матеріалів у цих ЗМІ у березні становив 14,2 %, у червні – 20 %, у вересні – 27,8 %. Найбільший відсоток матеріалів з ознаками політичної і комерційної замовленості зафіксовано експертами у Сумах – 38,2 %, Донецьку – 36,6 % і Харкові – 26,6 % [4]. Крім того, експерти дійшли висновку, що комунальні ЗМІ є «абсолютно залежними» і замість того, щоб відстоювати інтереси громади, «обслуговують владу» [4].

Отже, актуальним завданням органів виконавчої влади залишається реформування державних і комунальних ЗМІ, звільнення їх від фінансової залежності, а отже, і від тиску з боку органів влади. Це стосується, особливо, і приватних ЗМІ, адже відповідно до державного реєстру друкованих ЗМІ

й інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, станом на кінець 2012 р. майже 100 % ЗМІ перебувають у приватній власності (до державного реєстру внесено 1672 телерадіо-організації, і лише 27 з них – державні) [5]. Держава ані інституційно, ані організаційно, ані фінансово не здатна контролювати, цензурувати і навіть системно регулювати діяльність ЗМІ, які перебувають у приватній власності. Вони є залежними від влади, оскільки часто створюються, або скуповуються, як «оборонні» та «наступальні» інструменти для захисту приватних і корпоративних інтересів власників – фінансово-економічних еліт, які збігаються з інтересами влади.

Зазначимо, що за даними Freedom House, Україна у рейтингу свободи преси ділить із Південним Суданом 130-те місце [6].

При цьому, для самих ЗМІ вирішальним є довіра до інформації, яку вони розповсюджують, аргументація і переконливість. До речі, згідно з даними соціологічного дослідження, проведеного наприкінці 2009 р. «Українським демократичним колом» на замовлення Інституту політики, 32,4 % опитаних більше довіряють центральним всеукраїнським ЗМІ, 22,3 % – місцевим, регіональним ЗМІ, 9,8 % – закордонним ЗМІ, іншим ЗМІ довіряє 15,6 % респондентів. Не довіряють нікому 6,8 % опитаних, а 13,1 % не змогли відповісти на запитання [7, с. 14]. У свою чергу, на противагу зазначеного, згідно з результатами національного щомісячного дослідження «Омнібус», проведеного компанією TNS в Україні у вересні 2012 р., за останній рік на фоні значного зниження індексу довіри населення до політичних і соціальних інститутів спостерігається зростання довіри до українських ЗМІ з 0,08 до 0,18 (за максимального показника індексу довіри – 2,0) [8].

Сьогодні головними каналами інформування населення в Україні, за даними компанії TNS Ukraine, є:

- 1) телебачення – дивляться понад 15 млн мешканців країни (35 % від сумарної аудиторії ЗМІ);
- 2) друковані ЗМІ (преса) – читають більше 12 млн жителів країни (28 % від сумарної аудиторії ЗМІ);
- 3) радіомовлення – слухають понад 10 млн українців (24 % від сумарної аудиторії ЗМІ);
- 4) Інтернет – користуються 5,2 млн жителів країни (12 % від сумарної аудиторії ЗМІ) [9].

Незалежно від різновиду інформування важливість полягає у виборі такої форми співпраці ЗМІ й органів виконавчої влади, щоб оприлюднена ними інформація активізувала громадськість до участі у творенні державної політики, до підвищення рівня демократії і консолідації зусиль щодо пошуків покращення механізмів взаємодії органів виконавчої влади, ЗМІ та суспільства. Це можуть бути інтерв'ю з представниками органів виконавчої влади (ефективність взаємодії 75 %), прес-конференції та брифінги (ефективність взаємодії 63,75 %), запрошення ЗМІ на важливі заходи органів виконавчої влади (ефективність взаємодії 61,25 %) [9]. Дані

форми мають характер безпосередньої взаємодії з представниками виконавчої влади, зосереджують увагу на актуальних питаннях і дають змогу донести до громадськості безпосереднє ставлення виконавчої влади до того чи іншого явища. Але, з іншого боку, неможливо щоденно проводити зустрічі з представниками ЗМІ чи збирати брифінги. Тому, на противагу зазначеним формам, можуть використовуватися і такі форми, менш ефективні, але більш доступні, як прес-клуби (ефективність взаємодії 47,5 %), безпосереднє спілкування масмедіа з прес-службами (ефективність взаємодії 37,5 %), «гарячі телефонні лінії» (ефективність взаємодії 32,5 %), надсилання ЗМІ інформаційних запитів до органів виконавчої влади (ефективність взаємодії 10 %) та ін. Їх різноплановість дає можливість органам виконавчої влади щоденно співпрацювати зі ЗМІ та інформувати суспільство про найважливіші події життя країни [9].

Інше питання, що всі ці форми співпраці діють тільки за наявності бажання органів державної влади ділитися цією інформацією (оскільки це не завжди позитивні відомості), а з іншого боку – бажання ЗМІ достовірно і своєчасно доносити повідомлення до суспільства [10, с. 99].

Висновки. Відтак, сьогодні найбільш поширеними проблемами взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ є:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення і недостатній рівень правового регулювання взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ;
- нерегулярне оновлення інформації на сайтах чи в офіційних виданнях органів виконавчої влади, а також подання лише конкретної позитивної інформації про їх діяльність;
- відсутність в органів виконавчої влади практики відносин зі ЗМІ (немає практики відповідей цих органів на публікації ЗМІ – найчастіше це стандартні тексти, написані прес-службами, а прес-конференції носять формальний характер);
- надмірне використання органами виконавчої влади маніпуляційних технологій у процесі інформування населення через ЗМІ;
- недостатня об'єктивність ЗМІ у висвітленні діяльності органів виконавчої влади;
- відсутність можливості на більшості офіційних сайтів органів виконавчої влади зворотного зв'язку для членів громади (відсутні електронні зразки документів, форма подання електронних запитань, можливість поставити питання в on-line режимі тощо);
- відсутність на більшості офіційних сайтів органів виконавчої влади інформації щодо режиму роботи та контактів працівників відповідних органів.

Таким чином, враховуючи все вище викладене, пропонуємо такі напрями дієвого налагодження взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ:

- 1) розробити і прийняти Інформаційний кодекс України, у якому окремим розділом врегулювати питання взаємодії органів державної влади зі ЗМІ;
- 2) підвищити ефективність і якість роботи прес-служб органів виконавчої влади у питанні

оперативності, повноти й об'єктивності подачі інформації на сайтах чи в офіційних виданнях органів виконавчої влади про їх діяльність;

3) запровадити для повсякденної співпраці зі ЗМІ у прес-службах органів виконавчої влади спеціальної телефонної лінії, за допомогою якої журналіст у будь-який час зможе отримати офіційну інформацію про діяльність відповідного органу;

4) розробити реалістичну стратегію інформаційної політики, яка б враховувала відсутність аспектів маніпулятивного впливу на суспільну свідомість, або використовували б їх з конструктивною метою і таким чином, перебудовуючи політичну свідомість громадян у кращий бік;

5) позбавити залежності ЗМІ від політичних та фінансово-економічних еліт і водночас створити простір для здорової конкуренції мас-медіа, вільного доступу до інформаційного ринку;

6) запровадити «інститут громадської експертизи», що передбачає залучення до оцінки роботи органів виконавчої влади представників громадськості та ЗМІ. Така форма підштовхуватиме як органи влади, так і ЗМІ до активізації співпраці;

7) здійснювати оприлюднення на офіційних сайтах органів виконавчої влади та у ЗМІ планів своєї роботи, аналітичних статей, де б пояснювались дії влади. Цей крок засвідчить відкритість влади для

суспільства, а ЗМІ зможуть бути вчасно поінформовані і оперативно висвітлювати анонсовані події;

8) запровадити органами виконавчої влади системний моніторинг пропозицій і зауважень щодо своєї діяльності, оприлюднених у ЗМІ і механізм реагування на них.

Отже, створення державою належних умов для побудови сучасного конкурентного інформаційного простору, розвиток свободи слова та ЗМІ, налагодження ефективної взаємодії між органами виконавчої влади та ЗМІ, мають надзвичайно важливе значення для реалізації демократичних перетворень в Україні. Попри природний антагонізм у відносинах між владою і мас-медіа вони є взаємозалежними. Підтримання конструктивного діалогу між державними інституціями та ЗМІ дає змогу забезпечити більшу поінформованість населення про діяльність органів виконавчої влади, оцінити суспільну реакцію на рішення, що приймаються, покращити комунікацію в суспільстві. При цьому, усунення вищезазначених перешкод і наявність конструктивного діалогу залежить в однаковій мірі як від органів влади, так і від ЗМІ.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають в аналізі взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ відповідно до застосування обраних напрямів її дієвого налагодження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Дубов Д. В. Засоби масової інформації як якісно нові суб'єкти політичних комунікацій / Д. В. Дубов // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 57–65.
3. Парламентські слухання на тему «Стан свободи слова в регіональних засобах масової інформації» від 2 грудня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=178854&cat_id=178854&cat_id=46666.
4. Моніторинг професійних стандартів журналістики та «джинси» в регіональних друкованих та Інтернет ЗМІ // Український освітній центр реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cure.org.ua/ua/proekti/potochni-proetki/monitoring-profesijnih-sta.html>.
5. Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dzmi.informjust.ua/>.
6. Freedom of the Press Country reports, Ukraine (2012) [Електронний ресурс] / By Freedom House. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2012/ukraine>.
7. Івшина Л. Як налагодити діалог «влада-суспільство-ЗМІ» / Л. Івшина // День. – 2009. – 20 квітня. – С. 14.
8. Українці довіряють церкві, українським ЗМІ, і не довіряють жодному політикові [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tns-ua.com/ua/global/95/>.
9. Дудник Я. О. Налагодження взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації [Електронний ресурс] / Я. О. Дудник. – Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/blog/tvorcha-robota-na-temu-nalagodzheniya-vzaemodii-organiv-derzhavnoi-vladi-iz-zasobami-masovoi-in>.
10. Джига Т. В. Сучасний стан та основні проблеми взаємодії органів державної влади України із засобами масової інформації / Т. В. Джига // Електронне урядування. – 2010. – № 1. – С. 97–104.

Рецензенти: **Козлова Л. В.**, к.держ.упр.;
Дерега В. В., к.політ.н., доцент.

© Ібрагімова А. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.12. 2012 р.

ІБРАГІМОВА Анастасія Алімівна – аспірантка Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток громадянського суспільства в Україні.

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ – ШЛЯХ ДО СТВОРЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено правовій реформі в державній виконавчій службі Міністерства юстиції України як одного із центральних органів виконавчої влади. Автор акцентує увагу на низькому рівні виконавчої дисципліни громадян.

Ключові слова: державний виконавець, державна виконавча служба, державна реформа, правова реформа, реформа державної виконавчої служби.

Статья посвящена правовой реформе в государственной исполнительной службе Министерства юстиции Украины, как одного из центральных органов исполнительной власти. Автор акцентирует внимание на низком уровне исполнительной дисциплины граждан.

Ключевые слова: государственный исполнитель, государственная исполнительная служба, государственная реформа, правовая реформа, реформа государственной исполнительной службы.

The article is devoted legal reform in government executive service of Ministry of justice of Ukraine, as one of central organs of executive power, author executive attention at low level of executive discipline of citizens.

Key words: state performer, government executive service, state reform, legal reform, reform of government executive service.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Тема виконавчої дисципліни актуальна в усі часи, але особливо зараз. На сучасному етапі вона ще більш активізувалася, оскільки в цивілізованому устрої, демократичні перетворення – реформи у державному управлінні – стають дедалі пріоритетнішими. Від того наскільки якісно реформи втілюються в життя, залежить не тільки процес подальшого розвитку тієї чи іншої галузі, але й розвиток суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Проблема процесу реформування державної виконавчої служби та її вирішення не є новою для вітчизняної державно-управлінської науки. Останнім часом до питання реформування державної виконавчої служби України звертались О. М. Костенко [1], О. В. Лавринович [4], Б. В. Малишев [6], М. В. Оніщук [7], Г. В. Стаднік [9].

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Однак, окремі аспекти зазначеної проблеми лишаються мало дослідженими, а її комплексного теоретико-методологічного висвітлення у науковій літературі не існує й досі.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Не тільки комплексно підійти до

висвітлення змін у чинних законах, а й у цілому підвищити рівень поваги суспільства до Закону – підняття рівня «правової культури» у громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У цивілізованій державі владні структури об'єктивно зацікавлені в реформах різних галузей життєдіяльності суспільства, а тому реформаційні процеси удосконалення юридичної бази правоохоронних органів завжди є пріоритетними.

В органах юстиції України проводиться чимало реформ, зокрема, реформа державної виконавчої служби, що представляє собою якісне оновлення і вдосконалення законодавства в практиці її застосування, підвищення [2, с 6].

Реформа – це об'єктивні зміни в суспільстві, соціальнозначуще явище, а не наповнення старих форм права новим змістомі не нав'язування настрою провідної партії в законодавчому органі меншості.

Позитивною рисою реформи державної виконавчої служби є практична спрямованість, яка проявляється в розумінні правової реформи як специфічної форми правотворчості – оновлення та вдосконалення законодавства. Разом з тим, залишається невідомим критерій інтенсивності або масштабності оновлення та вдосконалення законодавства, який би давав змогу відрізнити правову

реформу від часткового зняття правової напруги в суспільстві. Оскільки прийняття нових законодавчих норм автоматично призводить до припинення практичного застосування попереднього положення Закону, безпідставно відносити зміни практики застосування законодавства до складових елементів правової реформи [6, с. 20].

Найбільш важливою рисою правової реформи є те, що вона передбачає істотну зміну встановлених основоположних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Зважаючи на викладене, для здійснення реформи обов'язковою є наявність певних науково-прогнозованих актів законодавства, які підлягають зміні, тобто «первинне»правове врегулювання тих чи інших суспільних відносин не є правовою реформою, а являються розширенням і деталізацією правового врегулювання суб'єктів виконавчого провадження [1, с. 146].

Одним із напрямів державно-правової реформи є зміна законодавства виконавчого провадження в позитивну сторону.

Досвід українського правотворення дає можливість критично та кваліфіковано підійти до сучасної правової реформи й ефективніше використати надбання наших попередників. З цієї позиції найсуттєвішим для вивчення, аналізу та практичного застосування набутих уроків державотворчого процесу слугує початок XX ст. – період відродження української державності та утворення національного права, а саме: сьогодні викликає великий інтерес серед науковців феномен Української Держави гетьманату Павла Скоропадського.

Відхід від політики Центральної Ради, спрямованість на монархічну форму правління, застосування авторитарних методів управління здійснювалися водночас з урахуванням національної державної традиції. Військовий гетьманат як форма державного правління був відомий в Україні ще з XVII ст. Тому не дивно, що ідея сильної влади як засобу забезпечення політичних, соціальних і правових реформ, підтримання порядку в державі стала провідним гаслом державного перевороту в Україні 29 квітня 1918 р.

Прихід до влади Павла Скоропадського, зміна форми Української держави зумовили і кардинальні зміни у різних сферах суспільного життя. Заслугує на увагу той факт, що основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики були одразу визначені у «Грамоті до всього українського народу» та «Законах про тимчасовий державний устрій України».

Зміни стосувалися також різних аспектів правового регулювання суспільного життя, зокрема, це й організація та діяльність правоохоронних органів і здійснення виконавчого провадження. Основні положення правової системи виконавчої служби були визначені в «Законах про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 року. Генеральний суд Української Держави проголошено «найвищим охоронцем і захисником закону та найвищим судом України для справ судівництва. Генеральний суд оголошує до загальної відомості

всі закони і накази Уряду, слідкуючи за законністю їхнього виконання судових рішень. Існування та розвиток виконавчої служби до сьогодення часу безпосередньо пов'язані і залежали від розвитку судової системи, тому слід зазначити, що у перші тижні існування Гетьманату в Україні діяла «змішана» судова система та виконавча служба, тобто суди, створені Тимчасовим урядом, засновані Центральною Радою, та ще й судові інституції часів Російської імперії, відроджувані урядом Української Держави. Така ситуація не могла залишатися без змін. Відповідно, 13 травня 1918 р. було прийнято Закон «Про титул, іменем якого твориться суд на Україні» – іменем закону Української Держави, одночасно було скасовано закон Центральної Ради про ведення суду від імені УНР [1, с. 147].

20 травня 1918 р. разом з іншими комісіями при Міністерстві судових справ було утворено «Комісію для перегляду заведення Генерального та Апеляційних судів», головою якої призначено С. Завадського. Завданням комісії було підготувати законопроекти про утворення Державного Сенату і судових палат.

Доречно зазначити, що П. Скоропадський досить негативно ставився до судових реформ, які проводилися Центральною Радою.

Аналізуючи закони гетьманського уряду в галузі судочинства, простежується явна спрямованість законодавства на дореволюційну російську судову систему.

Керівник нової революційної влади В. І. Ленін вважав: «Нова судова система необхідна...перш за все, для боротьби проти експлуататорів, які намагаються встановити своє панування чи відстоювати свої привілеї... Але, окрім того, на суди, якщо вони організовані дійсно за принципом радянських установ, покладається інше, ще більш важливе завдання. Це завдання забезпечити сувору дисципліну та самодисципліну трудящих... Без примусу таке завдання не може бути виконане. Нам необхідна держава, нам необхідний примус. Органом пролетарської держави, який здійснює такий примус, мають бути радянські суди» [5, с. 61].

На сучасному етапі реформи – це завжди зміни, що покликані покращити звичайне минуле на ефективне майбутнє. Зміни також не завжди означають, що те, що залишається в минулому, було поганим чи не ефективним. Отриманий досвід, усвідомлення помилок, бачення нового є підґрунтям перемін для проведення реформ у сфері виконання судових рішень та виконавчого провадження.

Державна виконавча служба – один із центральних органів виконавчої влади з відповідними повноваженнями, якому надано більше самостійності, будучи підпорядкованим Міністерству юстиції України.

На нашу думку, виокремлення державної виконавчої служби в окрему структуру в складі Міністерства юстиції України надало позитивний вплив на суб'єктів ділопровадження, на їх сприйняття як окремої потужної структури, що має

статус центрального органу виконавчої влади, здатної захистити права і відстоювати її інтереси. Новий статус, нові повноваження, нові підходи до виконання обов'язків, у свою чергу, спонукали сторони виконавчого процесу більш серйозно і виважено ставитись до її працівників (виконавців) і служби в цілому. Це підвищило якість та ефективність виконання судових рішень. Крім того, виділення державної виконавчої служби в окрему службу було позитивним і в плані оперативного впливу та швидшого реагування на порушення закону працівниками державної виконавчої служби з боку безпосередніх керівників, оскільки механізм притягнення керівного складу до відповідальності значно спростився. Для забезпечення нормального функціонування ДВС кошти стали використовувати самостійно [9, с. 6].

Не є сьогоднішнім і проблема відповідальності для фізичних осіб. Її можна розділити на декілька важливих складових. По-перше, це відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності за невиконання судових рішень. Незважаючи на те, що і Конституція України, й інші закони передбачають таку відповідальність, її фактично не було. Саме тому, в новій редакції Закону України «Про виконавче провадження» та Кримінальному кодексі України і є відповідальність для фізичних осіб, що не виконують судові рішення [3].

Так звана «боргова культура», небажання платити за тими борговими зобов'язаннями займає особливе місце. Тобто це не проблема якості роботи виконавчої служби. Вона має лише констатувати факт виконання й, за потреби, займатися примусовим виконанням, для чого ДВС і створена. Практика показує, що добровільно сплачується не більше 10 % боргів. Ця проблема також і самого суспільства, й тут потрібно змінювати відношення громадян щодо обов'язковості виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), а також розуміння невідворотності державного примусу щодо їх виконання.

Державно-правова реформа ДВС носить об'єднувальний характер для позначення комплексних змін у законодавчих основах діяльності органів державної влади, органів місцевого саморядування, а також змін у правовому регулюванні найбільш важливих сфер життя суспільства [6, с. 23]. У цьому випадку фактично йдеться про модернізацію основного інституту правової системи у сфері ДВС у комплексі «реформа правової системи» разом. Правовою реформою ДВС слід вважати не лише результат внесення змін до законів, а й також супутні та підготовчі процеси взаємопов'язаних складових.

Важливим є також і етап моніторингу практичних результатів дії внесених змін на предмет відповідності їх результатів та меті, що ставилася перед реформою.

Правова реформа ДВС – це зміна чинних у законах основних засад, принципів, цілей правового регулювання певних суспільних відносин задля досягнення якісно нового режиму правопорядку у вказаній сфері виконавчої культури.

Підкреслимо, що враховуючи конституційну дію принципу верховенства права в Україні, якісні характеристики нового режиму правопорядку, утворення якого очікується внаслідок проведення правової реформи, мають бути обов'язково скореговані зі змістом цього принципу.

Встановлення в Україні верховенства права, неможливе без досягнення системного проведення низки правових реформ, метою яких є утвердження і гарантування пріоритету основних природних прав людини.

Реформування органів державної виконавчої служби виключить можливість подвійного підпорядкування регіональних та територіальних органів державної виконавчої служби: одночасно Департаменту державної виконавчої служби та відповідним регіональним та територіальним управлінням юстиції [8, с. 116].

Закон передбачає, що Департамент державної виконавчої служби є урядовим органом державного управління у складі Міністерства юстиції України, на нього покладається реалізація єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень суду. У цьому сенсі виступ Міністра юстиції О. В. Лавриновича на одному із розширених засідань колегії мав суттєве значення. Він зазначив, що «найбільше виникає питань до державної виконавчої служби, яка є невід'ємною складовою Міністерства юстиції. Загальновідомо, що в одночасному процесі реорганізації й активного виконання функцій бувають також і збої, при чому часто вони мають об'єктивний характер. Але слід максимально уважно поставитись до ситуації, що склалася з виконанням судових рішень та забезпеченням контролю за їх виконанням. Питання необхідності мінімізувати порушення законодавства та недопущення ситуацій, коли важливі рішення приймають люди, які не мають достатньої кваліфікації й досвіду. Саме керівники головних управлінь юстиції в областях повинні налагодити таку роботу в кожному районі, щоб кожен працівник відповідав за результати своєї праці. Таким чином, усе, що стосується здійснення контрольних функцій і функцій стимулювання, належить до сфери відповідальності начальників головних управлінь юстиції в областях» [4, с. 28].

До 2007 року ключовою проблемою виконавчої служби було запровадження Реєстру виконавчих проваджень, що являв собою одним зі складових елементів реформи сучасного ДВС Міністерства юстиції України.

Завдання розробити план заходів щодо підвищення кваліфікації державних виконавців завжди був пріоритетним [4, с. 28].

Серед першочергових напрямів розвитку української юстиції – реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності судового захисту; реформування кримінальної юстиції та кримінально-виконавчої системи; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; забезпечення ефективності системи

примусового виконання рішень судів; удосконалення системи захисту інтересів держави в судах України; реформування нотаріату; формування системи безоплатної правової допомоги [7, с. 4].

Загальнонаціональною проблемою реформи стало забезпечення прозорості та ефективності системи примусового виконання рішень судів, інших органів і посадових осіб.

На наш погляд, у зв'язку з цим необхідно втілити у життя низку нових законопроектів та інших нормативно-правових актів, які змінять філософію, ідеологію і реалізаційні засади виконання судових органів та інших органів виконавчої влади.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже реформа державної виконавчої служби України на шляху до створення правової держави повинна передбачати послідовні та ефективні кроки, що створять справжній прорив у цьому напрямку. Серед таких можна запропонувати:

– скасування мораторіїв щодо звернення стягнення на майно боржника (зупинення дії низки

законів, які прямо забороняють звертати стягнення на певні види майна);

– забезпечення доступу державного виконавця до інформації про боржника через державні бази даних і пошукові системи;

– зміна системи реалізації майна, яка дозволить здійснювати реалізацію майна на комісійних засадах, залишивши продаж нерухомого майна і транспортних засобів виключно на прилюдних торгах (аукціонах);

– посилення відповідальності за невиконання рішення суду шляхом запровадження адміністративного арешту за таке правопорушення;

– створення правового механізму, що забезпечує виконання судових рішень про стягнення коштів із державного бюджету та з бюджетних установ;

– забезпечення взаємодії з правоохоронними та іншими державними органами;

– підвищення статусу державного виконавця, зокрема законодавче посилення правового захисту виконавців та членів їх сімей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналогія української юридичної думки. В 10 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – Том 9: Юридична наука радянської доби / [упорядники : В. Б. Авер'янов, О. М. Костенко, В. П. Нагребельний та ін.]; відп. ред. В. П. Нагребельний. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2004. – 848 с.
2. Горобець В. Д. Правовая реформа в Российской Федерации: состояние и перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – 18 с.
3. Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Лавринович О. В. Про підсумки діяльності Міністерства та його територіальних органів у 2006 році та завдання щодо підвищення ефективності їх роботи у 2007 році : виступ міністра юстиції О. В. Лавриновича на розширеному засіданні колегії (6 березня 2007 року) О. В. Лавринович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4 (66). – Ст. 27–30.
5. Литвин Н. Ідеологічні чинники боротьби судових органів з інтелегенцією України протягом 1920-1930-х років / Н. Литвин // Вісник державної служби України. – 2009 р. – № 4. – С. 60–67.
6. Малишев Б. В. Правова реформа: поняття, ознаки, види / Б. В. Малишев // Бюлетень Міністерства Юстиції 2011. – № 3 (березень). – С. 19–23.
7. Оніщук М. Українська юстиція : проблеми і пріоритети діяльності на шляху до правової держави (До 90-річчя української юстиції) / Оніщук М. // Право України. – 2008. – № 11.
8. Правове життя // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 8 (46). – С. 112–119.
9. Стаднік Г. В. ДВС: новий статус та законодавчі новації / Г. В. Стаднік // Бюлетень Міністерства Юстиції 2011. – № 3 (березень), Ст. 5–9.

Рецензенти: **Репешко П. І.**, к.держ.упр.,
Штиршов О. М., к.держ.упр.

© Бадалова О. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

БАДАЛОВА Ольга Сергіївна – аспірант кафедри державної політики і менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління та механізми державного управління, органи державної влади, органи юстиції.

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Стаття присвячена питанням трансформації системи державного управління Республіки Польща після революційних подій 1989-1990 років у країнах Центральної та Східної Європи.

Ключові слова: державне управління, органи місцевого самоврядування, гміна.

Статья посвящена вопросам трансформации системы государственного управления Республики Польша после революционных событий 1989-1990 годов в странах Центральной и Восточной Европы.

Ключевые слова: государственное управление, органы местного самоуправления, гмина.

The article deals with the transformation of the public administration of the Republic of Poland after the revolutionary events of 1989-1990 in Central and Eastern Europe.

Key words: public administration, organs of local self-government, gmina.

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

Революційні події 1989-1990 рр. у країнах Центральної та Східної Європи, що призвели до падіння комуністичних режимів і виходу на міжнародну арену нових демократичних держав, корінним чином змінили стосунки в Європі в цілому. Поставши на шлях демократичного розвитку, ці країни висловили бажання приєднатися до процесу інтеграції європейських держав. Республіка Польща однією з перших країн Східної Європи заявила про членство в ЄС як про свою стратегічну мету. Слід зазначити той факт, що Польща вступила в Європейський Союз у 2004 році як третя з кінця найбідніша країна, обігнавши за темпами економіки лише Литву та Латвію. Проте у період до 2008 року ці країни обігнали Польщу за показниками приросту ВВП на людину і уже тільки новоприйняті у 2007 році до ЄС Болгарія та Румунія відставали від РП за економічними показниками. Проте слід зазначити, що вступ до ЄС у середньому по країні все таки призвів до значного зросту національної економіки. Так у 2004-2007 роках приріст ВВП Польщі (5,4 %) був у 2 рази вищий ніж у 2000-2003 роках (2,7 %). Це, зокрема, стало результатом включення польської економіки до загальноєвропейського ринку, прямого притоку іноземних інвестицій та збільшення торгового обороту з країнами ЄС [8, с. 625].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Тема трансформації системи державного управління Республіки Польща

після революційних подій 1989-1990 років у країнах Центральної та Східної Європи є недостатньо дослідженою як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Питання демократичних перетворень у країнах колишнього соціалістичного спрямування та особливостей суспільно-політичного розвитку Республіки Польща після 1989-2000-х рр. висвітлені в працях Б. Б. Мельниченко [9], У. Безпалько [1], Н. М. Буглай [2]. Важливими є дослідження сучасних російських науковців, серед яких особливо варітисними є роботи М. Бухаріна [3], С. Кувалдіна [11], котрі значну увагу приділили аналізу суспільно-політичних аспектів демократичних перетворень у Польщі, однак слід враховувати ідейні особливості викладення російськими науковцями означених питань. Серед досліджених праць польських учених слід виокремити роботи Є. Корчака [10], Я. Вашкевича [5], присвячені адміністративним перетворенням у демократичній Польщі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однак проаналізовані дослідження не дають повної картини трансформаційним процесам у Республіці Польща, а тільки-но присвячені окремим аспектам обраної автором проблеми. Інтерес до Польщі зумовлений тим, що вона, знаходячись у найбільш важкому економічному стані відносно інших країн соціалістичного табору, змогла успішніше за всіх провести економічні та політичні реформи. У цьому контексті трансформація системи державного управління Республіки Польща на шляху від революційних подій 1989 року до вступу країни в ЄС, а також аналіз змін, що відбувалися в державі, стають дуже актуальними

для колишніх соціалістичних країн, які готуються до вступу до ЄС.

Формулювання мети статті (постановка завдання). У процесі дослідження автор статті визначив такі завдання:

- простежити шлях трансформації польської державності від соціалістичних інституційних форм Польської Народної Республіки (ПНР) до розвинутої структурованої демократії Республіки Польща;

- дослідити систему органів місцевого самоврядування Республіки Польща, що була створена в ході адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для успішного розвитку будь-якої сучасної держави обов'язковим елементом виступає ефективне державне управління. Визначень поняття «державне управління» в сучасній науці достатньо велике коло. У суспільних науках державне управління часто розуміється в широкому та вузькому значеннях. У вузькому розумінні – це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави, тобто може поширюватися тільки на виконавчу гілку влади. У широкому розумінні – організаційна діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, їх органів, державних службовців [4, с. 6]. Автор погоджується з позицією науковців, що державне управління не є сферою діяльності виключно виконавчих органів. Питання управління вирішуються і законодавчими органами, які здійснюють законодавче регулювання всіх сфер суспільного життя. Щоправда, слід визнати, більшість функцій виконавчо-розпорядчої діяльності покладається на виконавчі органи.

Державне управління є процесом реалізації державної влади. Державне управління доцільно розглядати як виконавчо-розпорядчу діяльність окремої системи державних органів, спеціально заснованих для здійснення державного управління. Зважаючи на те, що в державному управлінні задіяні десятки мільйонів людей, величезна кількість державних органів і посадових осіб, воно потребує різноманітних ресурсів: матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних тощо. Держава, реалізуючи правотворчу функцію, встановлює загальні правила (вимоги, норми) поведінки людей у всіх сферах суспільного життя, а також забезпечує їх дотримання можливістю застосування державного примусу. Проте, примусовість – не головний, а допоміжний фактор упорядкованості суспільних відносин. Головним пріоритетом діяльності будь-якої демократичної держави повинно стати забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів її населення, служіння йому. У зв'язку з цим, система державного управління повинна бути близькою до потреб і запитів простих людей, підконтрольною населенню, прозорою та ефективною [12, с. 10].

Аналізуючи трансформацію органів державного управління Республіки Польща, слід визначити точку відліку початку змін – це політика перебудови (1985-1991 рр.), проведена М. С. Горбачовим у СРСР, яка суттєво послабила вплив СРСР на Польщу.

Трансформація польської державності від примітивних інституційних форм Польської Народної Республіки (ПНР) до розвинутої структурованої демократії Республіки Польща, безперечно, не могла бути одномоментним актом. Гіпертрофована роль правлячої партії, яка фактично замінила собою ефективну демократичну систему управління, тотальний контроль за будь-якими несанкціонованими проявами громадської активності, відсутність стійкої ідейно-моральної орієнтації, окрім туманної атеїстичної доктрини комунізму, чужої для суспільств Центрально-Східної Європи, які історично тяжіли до традиційних європейських цінностей свободи, націоналізму, релігійності, – всі ці фактори породжували гостру суперечність, що називала у глибині соціального середовища і неодмінно мусила бути розв'язана раніше чи пізніше.

У ході соціологічного опитування, проведеного у травні 1989 р., на питання: в чому полягають суспільно-політичні зміни в Польщі, 22,4 % опитаних відповіли, що в реформі чинної моделі соціалізму, 38,6 % – у введенні нової моделі соціалізму, 22,4 % – у відмові від соціалістичного устрою, 17,3 % не змогли відповісти [3, с. 37].

Усвідомлення невідворотності змін привело реформаторів з Польської об'єднаної робітничої партії і політичну опозицію до переговорів «круглого столу» на початку 1989 р., які поклали початок переходу від тоталітаризму до демократичного суспільства. За угодою між урядом і «Солідарністю» було сформовано перехідні Національні збори (Сейм і Сенат), які розпочали період реформ. Демонтаж старої системи в Польщі розпочався з прийняття Сеймом у грудні 1989 р. пакета з 10 законів, що пізніше отримав назву «план Бальцеровича». Окрім економічної складової, основними напрямками трансформації стали: перехід від авторитаризму до демократії, від монополії одної партії до багатопартійності, від номенклатури до плюралістичної політичної еліти, від влади партійних органів до влади вищих органів держави й органів державної адміністрації, від монополії адміністративної влади до територіального самоуправління. Це стало можливим завдяки високій структурованості польського суспільства, що відрізняє Польщу від більшості східноєвропейських країн [9, с. 334].

Відповідно до прийнятої за час роботи «круглого столу» «Позиції з питання політичних реформ», політична система Польської держави мала ґрунтуватися на таких принципах: політичний плюралізм, свобода слова, демократичний порядок формування органів державної влади, незалежність судів, сильне територіальне самоврядування [11, с. 146]. У такому контексті автор прослідкує трансформацію органів державної влади Республіки Польща.

Перша реформа була проведена у квітні 1989 року. Вона внесла принципові зміни до структури і

функціонування вищих органів державної влади. В основу нової моделі здійснення державної влади покладено згоди, яких було досягнуто під час «круглого столу» на початку 1989 року між правлячою на той час Польською об'єднаною робітничою партією та іншими політичними силами країни. Розділ 3 конституції отримав назву: «Сейм і Сенат Польської Народної Республіки», тобто відбулося відродження двопалатної структури польського парламенту, яка передбачалась конституцією Польщі 1921 року. Державну Раду, вищий колегіальний орган державної влади, було ліквідовано й одночасно було встановлено інститут одноосібного голови держави – Президента, який обирався Національними зборами Польщі.

Двопалатні парламенти діють майже у всіх великих країнах. У 87 країнах (без врахування мікродержав), у яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70 %) належать до країн третього світу, які отримали незалежність у 60-ті роки ХХ століття. Із великих держав (із населенням не менше 50 млн людей) однопалатні парламенти мають лише Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина. На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, із них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Узбекистан, Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація) [6, с. 105].

У XV столітті польський Сейм складався з трьох сеймових станів, тобто короля, Сенату і Депутатської палати. У Сенаті того часу не було окремої посади маршала Сенату, а засідання вів король за допомогою великого коронного маршала – першого міністра Королівства. Сенат проіснував у Польщі до 1794 року, тобто до повстання Т. Костюшко. У 1795 році відбувся третій розділ Польщі. У Варшавському Царстві і Королівстві Польському роботою Сенату керував голова, що довічно призначається монархом серед світських сенаторів. У Відродженій Польщі згідно з березневою Конституцією 1921 року на чолі Сенату стояли маршал Сенату і віце-маршали, що обиралися сенаторами серед членів сенаторського корпусу на весь термін повноважень Сенату. Цей принцип було збережено у квітневій конституції 1935 року і у відродженому Сенаті в 1989 році. Процес створення другої палати – Сенату в польському парламенті у 1989 році спирався, з одного боку, на традиції польського конституціоналізму, а з іншого – на прагнення реально задіяти принцип «стримувань і противаг», який покладався в основу політичної системи Польщі.

Згідно з пунктом 2 статті 10 і статті 95 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року Сенат разом із Сеймом здійснює законодавчу владу. Сенат складається з 100 сенаторів, що обираються на 4-річний термін таємним голосуванням у загальних прямих виборах. Сенат, нарівні з депутатами Сейму, Президентом Республіки Польща, Радою міністрів і громадянами може виступати із законодавчими ініціативами. У випадках, передбачених Конституцією, Сейм і Сенат діють як Національні збори, якщо засідають разом під головуванням

Маршала Сейму або, по заступництву, Маршала Сенату.

Сейм формується в багатомандатних округах на основі пропорційного принципу, Сенат – у багатомандатних округах на основі принципу мажоритарної плюральної (відносної більшості), причому коло суб'єктів висування не обмежується партіями чи їх блоками – правом балотуватися до Сейму володіють також групи виборців (у тому числі, кандидати від організацій національних меншин). Обидві палати вибираються на прямих виборах, жодна з осіб до жодної з палат не призначається, до палат не рекомендуються представницькі квоти від якоїсь іншої обраної чи призначеної особи. Один сенатор представляє близько 400 тис. мешканців Польської Республіки, а один депутат нижньої палати – близько 85 тис.

Практика польського парламентаризму свідчить про більший рівень демократичності в умовах діяльності двопалатного парламенту у зв'язку з більш тривалими та поміркованими процедурами прийняття рішень та більш адекватного представництва суспільства в органах влади. Сенат доповнює представництво Сейму та регулює більш адекватно баланс інтересів між територіальними одиницями та соціальними верствами населення.

Держава не може бути демократичною і правовою при відсутності розвинутого громадянського суспільства, яке обмежує її і взаємодіє з нею. Саме в рамках громадянського суспільства втілюється більша частина прав і свобод людини і громадянина. Формування громадянського суспільства сприяє становленню і розвитку демократичних інститутів. Тому друга конституційна реформа 1989 року відобразила, в основному, законні визнання і рівний захист з боку держави різних форм власності, які створювали економічну основу суспільства, принцип політичного плюралізму, який лежить в основі формування багатопартійної системи. Ці положення конституції стали умовою виникнення саморегулюючого громадянського суспільства.

Водночас, із триваючим законотворчим процесом у Польщі в 1998 р. розпочалася надзвичайно складна адміністративна реформа (реформа громадської адміністрації). З 1995 року в Республіці Польща було проведено адміністративну реформу на місцевому рівні та розпочато розробку відповідної законодавчої бази, необхідної для підтримки регіонального розвитку, і цей процес тривав до 2000 року. У конкретно-хронологічному сенсі важливим є саме 1999 рік, коли відбувся новий територіальний поділ Польщі відповідно до адміністративно-територіальної реформи – тобто поділ на статистичні регіони за номенклатурою Європейського Союзу.

Сучасна система органів місцевого самоврядування Республіки Польща була створена в ході адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Зокрема, реформа впровадила триступеневу систему територіальних одиниць (гміна-повіт-воєводство) замість двоступеневої (гміна-воєводство). Іншим завданням реформи була

децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях.

Реформа остаточно набула чинності 1 січня 1999 року. Питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячена VI глава Конституції Республіки Польща, яка містить статті 163 (визначення завдань органів місцевого самоврядування), 164 (гміна як головна одиниця місцевого самоврядування), 165 (органи місцевого самоврядування як юридичні особи), 166 (поділ компетенції між державними органами та органами місцевого самоврядування), 167 (прибутки органів місцевого самоврядування), 168 (право одиниць місцевого

самоврядування на встановлення локальних податків та зборів), 169 (виконавчі установи органів місцевого самоврядування), 170 (місцеві референдуми), 171 (порядок нагляду з боку уряду за діяльністю органів місцевого самоврядування), 172 (право одиниць місцевого самоврядування на об'єднання та міжнародне співробітництво) [14].

Нинішня адміністративна реформа мала на меті децентралізацію системи управління державою шляхом перенесення більшості функцій і компетенцій з центрального рівня на рівень воєводств, повітів і гмін, зосередження центрального щабля влади на загальнодержавних завданнях переважно стратегічного характеру [10].

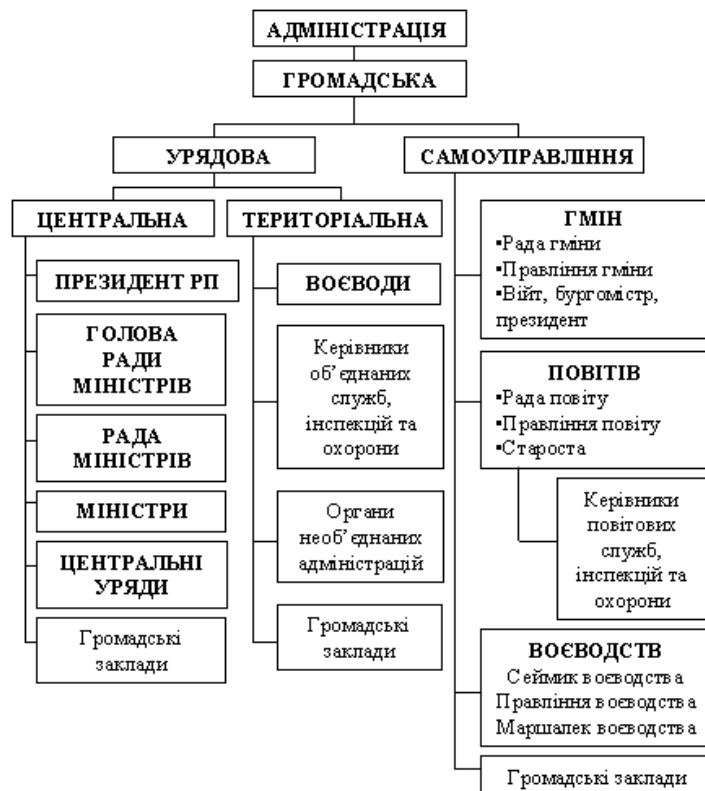


Рис. 1. Система органів публічного управління Республіки Польща

Гміна (пол. gmina – волость) – найменша адміністративна одиниця Польщі. Назва походить від німецького *gemeinde* (рус. громада). Гміни об'єднуються в повіти, а ті, у свою чергу, у воєводства. У сучасній Польщі існують гміни трьох основних типів:

- 1) міська гміна (*gmina miejska*) – складається тільки з міста, звичайно досить великого;
- 2) місто-сільська (змішана; *gmina miejsko-wiejska*) – складається з міста і навколишніх його сіл;
- 3) сільська гміна (*gmina wiejska*) – складається тільки з сіл і сільської місцевості.

Керівництво гміни становлять: рада гміни, яка обирається на загальних виборах місцевого самоврядування, а також правління, що обирається радою гміни і здійснює виконавчу владу в гміні. У сільських гмінах голова називається війт (пол. *wjrt*), у невеликих містечках – бурмістр (пол. *burmistrz*), а у великих – президент (пол. *prezydent*).

До компетенції гміни належать початкові школи, дитячі садки, бібліотеки, будинки культури,

місцевий транспорт, гміни дороги, управління ринками, охорона здоров'я. Керівництво гміни відповідає за порядок і безпеку на своїй території, в її віданні перебувають дороги місцевого значення, організація комунального господарства, і т. д. У результаті останньої реформи тепер у компетенцію гміни входять також фінансові кошти. У 2007 році на території Польщі функціонувало 2 478 гмін: 1 587 сільських, 584 – сільсько-міські та 307 міських (при загальній кількості міст 891). Станом на 31 грудня 2009 р. 2 489 гмін [7, с. 210].

Логічним продовженням адміністративної реформи стало виникнення абсолютно нових суб'єктів громадянського права – самоврядного воєводства і повіту (див. схему). Відтак в усіх основних територіальних одиницях країни було закладено фундамент демократичних інституцій громадянського суспільства: функціонування представників місцевої і регіональної влади, обраної і контрольованої громадою.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Розпочавшись

«епохою революцій», ХХ століття завершилося «епохою демократії». Революція як єдиний дієвий спосіб вивільнення соціальних та національних сил, що домінував протягом майже усього минулого століття, поступилася місцем еволюційному розвитку демократії. Наприкінці ХХ століття демократичні політичні системи утвердилися у більше, ніж ста державах світу. Значний відсоток із них становлять посткомуністичні країни, в яких відбувається активна політична трансформація органів державної влади. Та, незважаючи на те, що процес демократизації у більшості країн Східної Європи ще дуже далекий від остаточного завершення, певний трансформаційний

досвід дає можливість охарактеризувати динаміку демократичних процесів і виявити особливості демократизації в Республіці Польща.

Польський приклад регіонального, міжрегіонального та просторового розвитку і на сьогодні також слугує взірцем у центральноєвропейському регіоні як з точки зору максимального врахування європейських регіональних стандартів, так і ефективної державної політики з формування дієздатної фінансово самодостатньої системи міжрегіонального співробітництва регіонів (воєводств) Польщі з регіонами Європейського Союзу, а також країнами Східної Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Безпалько У. Особливості суспільно-політичного розвитку Польщі (1989-2004) / Уляна Безпалько // Україна – Європа – Світ : міжнародний збірник наукових праць / [гол. ред. Л. М. Алексієвський]. – Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка. – 2008. – Вип. 1. – С. 308–315.
2. Буглай Н. М. Внутрішня політика Польщі в світлі реформ другої половини 1990-х – початку 2000-х рр. / Н. М. Буглай // Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського : збірник наукових праць. – Випуск 3.31: Історичні науки. – Миколаїв : МНУ, 2011. – С. 199–207.
3. Бухарин Н. И. Польша: десять лет по пути реформ / Н. И. Бухарин, И. С. Синицина, Н. А. Чудакова // Новая и новейшая история. – 2000. – № 4. – С. 38–57.
4. Василенко О. М. Парадигма державного управління / О. М. Василенко // Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 4–7.
5. Вашкевич Я. Восводське самоврядування: практичні аспекти [Електронний ресурс] / Ян Вашкевич // Економічний Часопис-XXI. – 2001. – № 1. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2001/1/20010183.html>.
6. Грובה В. П. Бікамералізм: досвід Республіки Польща [Електронний ресурс] / В. П. Грובה // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 105–110. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvprdp.pdf>.
7. Лабінська Г. QUO VADIS, Україно? / Г. Лабінська // Вісник Львівського університету. Серія географічна. – 2011. – Вип. 39. – С. 210–217.
8. Марчук М. І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / М. І. Марчук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 624–628. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mmikei.pdf>.
9. Мельниченко Б. Б. Демократизація в країнах світової системи соціалізму на рубежі 80 – 90 рр. / Б. Б. Мельниченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – Том 22 (61). – № 1. – С. 330–337.
10. Корчак Є. Місцеве самоврядування: досвід Польщі. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки [Електронний ресурс] / Єжи Корчак // Економічний Часопис-XXI. – 2001. – № 1. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2001/1/20010186.html>.
11. Кувалдин С. А. Зачем договариваются с оппозицией / С. А. Кувалдин // Свободная мысль – XXI : теоретический и политический журнал. – 2005. – № 11. – С. 145–165.
12. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.
13. Чебан А. Д. Конституційний розвиток Польщі в процесі євроатлантичної інтеграції / А. Д. Чебан // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». – 2012. – № 3. – С. 128–132.
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Zasób multymedialny]. – Dostępny : www.sejm.gov.pl/prawo/.../polski/kon1.htm.

Рецензенти: **Сорока С. В.**, к.політ.н.,
Матяж С. В., к.держ.упр.

© Плевак С. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 04.11.2012 р.

ПЛЕВАК Світлана Миколаївна – здобувач кафедри державного управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: трансформація системи державного управління, реформи в сфері державного управління, зарубіжний досвід.

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті розкривається зміст таких понять, як державна політика та механізми реалізації державної політики. Здійснюється аналіз механізмів державного управління, визначається їх сутність та роль у реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: державна політика, механізми державного управління, громадянське суспільство, правовий механізм державного управління.

В статье раскрывается содержание таких понятий, как государственная политика и механизмы реализации государственной политики. Осуществляется анализ механизмов государственного управления, определяется их сущность и роль в реализации государственной политики в сфере развития гражданского общества.

Ключевые слова: государственная политика, механизмы государственного управления, гражданское общества, правовой механизм государственного управления.

The article reveals the meaning of concepts such as state policies and mechanisms for the implementation of public policy. The analysis of the mechanisms of state control is determined by the nature and role of public policy in the field of civil society.

Key words: public policy, mechanisms of governance, civil society, the legal mechanism of governance.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Процес державного управління передбачає постійне вирішення завдань, що виникають при зміні соціально-економічної ситуації в країні. Держава, будучи похідною від суспільства, покликана вирішувати ці завдання разом із суспільством і в інтересах суспільства.

Завданням державної політики є своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення та шляхів розв'язання. У сфері державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання державної політики, її аналіз досліджують такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як Д. Андерсон, М. Пол Браун, Т. Брус, Е. Водунг, Т. Дай, О. Кучеренко, Ю. Міган, Леслі А. Пал, В. Ребало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, К. Фрідріх та ін.

Загальні питання державного політики у сфері розвитку громадянського суспільства та її складових

вивчали В. Авер'янов, В. Барков, В. Бех, М. Бойчук, О. Дергачов, Б. Замбровський, А. Карась, В. Костицький, Б. Кухта, М. Лукашевич, М. Михальченко, Р. Рябов, П. Рябчук, А. Слюсаренко, М. Томенко, Л. Шкляр, Г. Щедрова, Г. Чапала, Р. Черногор та ін. У той же час, дослідженню механізмів реалізації державної політики, у сфері розвитку громадянського суспільства, у тому числі й правовому, приділено недостатньо уваги.

Тому **мета** статті полягає у визначенні й розкритті змісту правового механізму реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

У сучасній науковій літературі на сьогодні існує велика кількість визначень державної політики. Так, зокрема, у колективній монографії за редакцією І.О. Кресіної автори визначають державну політику як систему цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни, специфікою якої є те, що вона реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус [1, с. 35].

Владним інструментом цього механізму виступає державне управління.

Механізм реалізації державної політики розглядається в широкому й у вузькому значенні. На думку О. О. Труша, у першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів (правовий, організаційний, економічний тощо), що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [2, с. 432].

Одним з основних механізмів державного управління є правовий. За його допомогою поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права. Необхідною умовою функціонування правового механізму є діяльність державних органів. Саме держава як апарат політичної влади формує правовий простір для функціонування суспільства, у тому числі й громадянського.

Діяльність держави у сфері розвитку громадянського суспільства регулюється насамперед нормативно-правовими актами, які умовно можна поділити на міжнародні та національні. До перших належать такі, як Статут Ради Європи, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок відповідно до Факультативного протоколу до неї, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про права інвалідів відповідно до Факультативного протоколу до неї, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права відповідно до Першого факультативного протоколу для нього та Угода про асоціацію між Україною та ЄС, які є основою розвитку громадянського суспільства [3, с. 7].

Так, згідно з вищезазначеними документами, Україна має низку міжнародних зобов'язань щодо забезпечення права на свободу об'єднання, свободу мирних зібрань та доступу до інформації тощо як основи розвитку громадянського суспільства. Так, наприклад, стаття 3 Статуту Ради Європи визначає, що кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства закону та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, що знаходяться під його юрисдикцією [4].

Також, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка була ратифікована Україною у 1997 році, зазначається, що уряди знову підтверджуючи свою глибоку віру в ті основні свободи, які складають підвалини справедливості і миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній

демократії, а з іншого – завдяки загальному розумінню і дотриманню прав людини, від яких вони залежать, сповнені рішучості, як уряди європейських країн, що є однодумцями і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права, зробити перші кроки до колективного забезпечення певних прав, проголошених у Загальній декларації прав людини [5].

Посилення ролі громадянського суспільства також є одним із засобів досягнення цілей інтеграції України до ЄС. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, переговори щодо якої наразі досі тривають, повинна стати, з одного боку, інструментом поглиблення відносин між Україною та ЄС, а з іншого – подальшої трансформації України в державу з плюралістичною демократією і вільною ринковою економікою [6, с. 5].

Національне законодавство, що регулює діяльність держави у сфері розвитку громадянського суспільства, у свою чергу, можна поділити на окремі та загальні нормативно-правові акти. Базовий понятійний апарат, принципи, цілі, завдання, основні напрями державної політики у цій сфері формуються у загальносистемних правових актах.

Здійснюючи аналіз національного законодавства необхідно зазначити, що на сьогодні проведено велику законодавчу роботу щодо забезпечення становлення та функціонування громадянського суспільства в державі. До базових нормативних актів належать, передусім, Конституція України, яка була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Основний Закон закріплює вихідний принцип громадянського суспільства, згідно з яким суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, що зазначено у частині першій статті 15 [7].

Також конституційно закріпленими є положення що стосуються розбудови в Україні правової держави, що є передумовою формування та розвитку громадянського суспільства, а саме: принципів верховенства правового закон (права) і поділу влади (статті 1, 6, 8). Так, наприклад, стаття 1 Конституції України визначає, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна правова держава.

Особливе місце в Конституції України має закріплення прав і свобод людини і громадянина. Підтвердження цього можна знайти в положенні статті 3, яка проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ці положення Конституції України конкретизуються в окремому розділі «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», що складається з 48 статей (статті 21-68), які закріплюють широкий спектр соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод.

Конституцією України також запроваджено інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, що визначено у статті 101 Основного Закону.

Україна на законодавчому рівні визнала важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» від 1 липня 2010 року [8]. Засади державної політики щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035 у 2007 році [9]. Першим із завдань Концепції є сприяння удосконаленню законодавчої бази з питань розвитку громадянського суспільства. Серед інших завдань Концепції – розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, створення належних умов для розвитку інститутів, формування громадянської культури суспільства, розвиток волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

Далі, здійснюючи аналіз національного законодавства, необхідно звернути увагу на Закон України «Про об'єднання громадян» (далі – Закон) від 16 червня 1992 року [10], який займає провідну роль у становленні громадянського суспільства в державі шляхом сприяння розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань.

Стаття 1 Закону визначає об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Також Закон визначає основні принципи створення та діяльності об'єднань громадян, наприклад, стаття 6 говорить, що об'єднання громадян створюються і діють на основі добровільності, рівноправності їх членів, самоврядування, законності та гласності, а також вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності.

Безпосередній вплив на формування та становлення громадянського суспільства в Україні здійснюють й інші закони України, такі як Закон України «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про звернення громадян», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», «Про соціальні послуги», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та ін.

Ця нормативна база також доповнена Указами Президента, які є невід'ємною частиною українського законодавства у сфері становлення громадянського суспільства. До них належать, по-перше, Указ

Президента № 638/2002 від 1 серпня 2002 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» [11], який видано з метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію. Участь в управлінні державними справами. По-друге, Указ Президента № 854/2004 від 31 липня 2004 року «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12]. Метою цього документа є зміцнення гарантій реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, утвердження в Україні народовладдя, розвиток громадянського суспільства. Також у зазначеному Указі Президента окреслено головні завдання для Кабінету Міністрів України, центральним і місцевим органам виконавчої влади, які передбачають створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації.

Даний перелік необхідно доповнити ще кількома документами, які було видано Президентом України у 2012 році.

По-перше, це Указ Президента № 32/2012 від 25 січня 2012 року «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [13], створений з метою забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації державної політики, спрямованої на формування сприятливого середовища для дальшого становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження ефективного механізму взаємодії його інститутів з державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також передбачено створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжного органу при Президентові України. Також необхідно зазначити, що цей документ передбачає визнати таким, що втратив чинність Указ Президента України № 1276 від 15 вересня 2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

По-друге, Указ Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 року «Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [14], виданий з метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод

людини і громадянина. Важливо зазначити, що цим Указом затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яка спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства.

Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.

Також цим Указом затверджено план першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні з метою належної реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, приведення у відповідність з європейськими стандартами національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині спрощення процедур їх реєстрації, запровадження європейських механізмів контролю за діяльністю інститутів громадянського суспільства, забезпечення їх сталого функціонування, сприяння розвитку місцевої демократії.

Вагомий внесок у формування нормативно-правової бази щодо забезпечення розвитку громадянсь-

кого суспільства в Україні здійснює й Кабінет Міністрів України. За роки незалежності видано численну кількість відповідних постанов та розпоряджень Уряду.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 1302 від 29 серпня 2002 року «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів виконавчої влади» [15], міністерства, центральні та місцеві органи виконавчої влади повинні забезпечувати недопущення обмеження права на отримання відкритої інформації, а також регулярне оприлюднення відповідей на запитання громадян у засобах масової інформації.

Висновки. Отже, аналіз правового механізму реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про те, що сучасна українська правотворча та правозастосовна практика відповідає вимогам, що ставляться до сучасних демократичних держав.

Процес законодавчого забезпечення у цій сфері має позитивну тенденцію. Протягом двадцятирічної історії існування незалежної української держави напрацьовано низку правових документів, що базуються насамперед на міжнародних стандартах, які є основою формування громадянського суспільства на сучасному етапі.

Треба також зазначити, що, насамперед, для подальшої реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні необхідне, по-перше, конституційне закріплення в рамках процесу модернізації Конституції України інститутів громадянського суспільства, основ їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та по-друге, подальше удосконалення правового механізму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : [монографія / за ред. І. О. Кресіної]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
2. Труш О. О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – № 2. – С. 432–438.
3. Універсальний періодичний огляд (УПО). Права людини. Короткий довідник. – К. : ПРООН, 2011. – 18 с.
4. Статут Ради Європи. Міжнародний документ від 5.05.1949 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Міжнародний документ від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Красносільська А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті / А. Красносільська // Громадянське суспільство. – 2012. – № 1 (19). – С. 4–6.
7. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, із зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України. Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI, із зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527
9. Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Про об'єднання громадян. Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII, із зм. і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
11. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади. Указ Президента від 1 серпня 2002 року № 683/2002 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
12. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента від 31 липня 2004 року № 854/2004 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
13. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Указ Президента від 25 січня 2012 року № 32/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
14. Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Указ Президента від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
15. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів виконавчої влади. Постановою Кабінету Міністрів від 29 серпня 2002 року № 1302 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

Рецензенти: *Коваль Г. В.*, к. політ.н.;
Сухорукова А. Л., к.н. держ.упр.

© Орцева О. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.12.2012 р.

ОРЦЕВА Олена Сергіївна – аспірант Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.
Коло наукових інтересів: державні механізми формування громадянського суспільства.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРОВИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Першочерговим завданням для підвищення ефективності кадрової політики держави є подолання труднощів пов'язаних із зміною командно-адміністративної системи. Таким чином, логічним наслідком послідовного здійснення сучасної державної політики України є критичний перегляд кадрової політики: визначення її особливостей, законодавчої бази, організаційної структури.

Ключові слова: кадрова політика, кадрова робота, кадрове забезпечення, професійність, компетентність.

Первоочередной задачей для повышения эффективности кадровой политики государства является преодоление сложностей, связанных с изменением командно-административной системы. Таким образом, логическим следствием последовательного осуществления современной государственной политики Украины является критический пересмотр кадровой политики: определение ее особенностей, законодательной базы, организационной структуры.

Ключевые слова: кадровая политика, кадровая работа, кадровое обеспечение, профессионализм, компетентность.

The primary task for the human resources policy is to overcome the difficulties connected with the administrative-command system. Thus, the logical consequence of the consistent implementation of current state policy of Ukraine is a critical review of personnel policies: defining its characteristics, the legal framework, organizational structure.

Key words: personnel policy, personnel work, human resources, professionalism, competence.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасні реалії розвитку держави переконливо доводять, що головним чинником стабільного економічного зростання країни є перехід на інноваційний шлях розвитку, а однією з важливих складових розвитку держави є кадрове забезпечення реформ, активізація і професіоналізм державних службовців, нарощування та конструктивне використання кадрового потенціалу в регіонах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників стану кадрового потенціалу державної служби слід виділити авторів багатьох наукових досліджень, таких як: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Борденюка, С. Вдовенка, О. Воронька, З. Гладуна, Л. Гогіну, Н. Гончарук, Д. Дзвінчука, С. Дубенко, О. Дьоміна, Р. Ільєсова, О. Іщенко, В. Князева, В. Лугового, А. Ліпенцева, В. Майборода, В. Малиновського, П. Назимка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Г. Опонасюк, Н. Протасову, Ю. Розенбаума, С. Серьогіна, В. Скурятівського, Ю. Сурміна, О. Турчинова, А. Чемериса, В. Чмигу, О. Яковенка, В. Яцубу, В. Яцюка та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття.

Необхідність детального дослідження та визначення прогалин механізму вдосконалення законодавства України щодо розвитку кадрового потенціалу в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування є важливим інструментом щодо врегулювання інтересів України на міжнародній арені на сучасному етапі, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження механізмів адаптації законодавства України з питань кадрової політики України.

Метою дослідження є визначення основних аспектів механізму вдосконалення законодавства України з питань кадрової політики та розглянути проблеми його реалізації на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Державна кадрова політика регулюється Конституцією України, законами, а також нормативно-правовими документами Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби та його територіальними органами. На виконання Програми кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035 «Про затвердження Програми кадрового

забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій», при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади утворені галузеві ради з роботи з кадрами.

Безумовно, Конституція України є основоположним законом, який окреслює основи державної кадрової політики. В юридичній науці й практиці конституція постає як основний, головний закон держави, який регламентує найважливіші з погляду держави суспільні відносини. До них належать засади суспільного ладу й політики, правового становища особи, державного устрою, організації та діяльності органів держави. Відповідно до ст. 5 Конституції України, єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Також, згідно зі ст. 38, громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. Окрім цих загальних положень, Конституція України визначає конкретні кадрові функції Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також головні вимоги до кандидатів на основні державні посади.

Обов'язковою умовою формування державної кадрової політики є інноваційна розробка не тільки загальнодержавних, а й регіональних програм регулювання діяльності кадрових служб органів виконавчої влади. В Україні потрібно розробити новітні засади формування та реалізації регіональної державної кадрової політики.

Гасло «Кадри вирішують усе» (Й. В. Сталін, 1935 рік) і сьогодні не втрачає своєї актуальності. Адже тільки фахівці можуть утілити в життя цілі державного органу, щодня вирішуючи поставлені перед ними завдання. Водночас робота з персоналом потребує певних навичок і спеціальних знань.

У кадрових процесах потрібно відрізнити стратегію – «кадрову політику» від тактики – «кадрової роботи». Кадрова робота – це діяльність багатьох суб'єктів з реалізації кадрової політики (сукупність технологій, способів, механізмів її реалізації; це організація роботи з кадрами) [2].

Уміння ефективно і конструктивно використовувати кадровий потенціал у регіонах призводить до забезпечення реформ, активізації професіоналізму та потенціалу державних службовців. У сучасних умовах необхідний глибокий аналіз нових кадрових процесів і відносин, підвищення наукової обґрунтованості роботи з персоналом, вибір ефективних кадрових технологій, розробки та використання інноваційних механізмів підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у регіонах.

У структурі управління обласних та міських адміністрацій повинні бути оновлені положення кадрової політики, що мають містити набір сучасних проєктів і заходів, реалізація яких направлена на розвиток економічної стабілізації регіонів, підкреслюючи тим самим тісний зв'язок між рівнем економічного розвитку і вирішенням соціальних

проблем країни. Подальший аналіз дозволяє визначити слабкі сторони діяльності органів державної влади, а отже, розробити ефективну модель формування та розвитку кадрового потенціалу регіону.

Використання кадрового та наукового потенціалу університетів, інститутів, наукових установ та центрів підвищення кваліфікації для державних службовців є необхідною додатковою складовою для вироблення шляхів удосконалення реалізації державної кадрової політики в регіонах України, розробки більш чітких моделей її правового, економічного, організаційного та освітньо-інформаційного забезпечення.

Безумовним чинником, що визначає можливість інноваційного розвитку будь-якої економічної системи, вважається система освіти. Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється на конституційних засадах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на засадах оновленого законодавства про державну службу, освіту та інших законодавчих і нормативних актів.

Імідж системи органів виконавчої влади формується на основі уяви широкого кола громадськості та залежить від різноманітних складових: від професіоналізму, уміння працівників реалізовувати завдання, покладені на них державою, етичної культури, культури спілкування тощо. Таким чином, кадри територіальних управлінь – це обличчя системи органів виконавчої влади України.

Зазначена проблема знайшла своє відображення у «Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки», затвердженої Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012, де, зокрема, говориться про нагальну необхідність суттєвих змін характеру діяльності кадрових служб органів виконавчої влади. Так, основними напрямами Стратегія визначає:

- 1) напрям підготовки кадрів;
- 2) напрям підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів;
- 3) напрям державного регулювання професійної діяльності;
- 4) напрям соціального захисту працівників;
- 5) напрям забезпечення зайнятості населення;
- 6) напрям модернізації кадрових служб.

В останньому пункті (п. 6) визначені основні параметри розвитку кадрових служб, а саме:

- реорганізація кадрових служб у служби персоналу;
- покладання на служби персоналу функцій з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту;
- розроблення системи заходів з аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом;
- запровадження технологій електронного урядування;
- вдосконалення системи професійного навчання фахівців з управління персоналом [3].

Для забезпечення виконання вказаних завдань необхідно зміцнювати кадрові служби органів

виконавчої влади. Робота кадрових служб має бути системною, забезпечувати компетентність і високий професіоналізм працівників.

У «Плані заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки», затвердженого Указом Президента України № 453/2012, чітко зазначено такі завдання:

- Розроблення та затвердження програм професійної орієнтації випускників вищих навчальних закладів на ринку праці, передбачивши, зокрема, проведення Днів кар'єри, ярмарків вакансій тощо.

- Визначення на конкурсних засадах вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» за державним замовленням.

- Адаптація освітніх послуг до потреб сучасного ринку праці шляхом модернізації форм і методів підвищення кваліфікації кадрів.

- Розроблення та затвердження порядку ведення обліку (створення бази даних) державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які пройшли підвищення кваліфікації у сфері європейської інтеграції, євроатлантичного співробітництва та мовну підготовку.

- Забезпечення організації та проведення комунікативних заходів з питань формування кластерної моделі системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

- Проведення семінарів і тренінгів для молоді, у тому числі з використанням сучасних методик саморегуляції, самонавчання та самовдосконалення, основ підприємництва, інших напрямів знань, що сприяють розв'язанню проблем працевлаштування та зайнятості молоді.

- Організація і проведення конференцій, семінарів, круглих столів, інших форм підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування Закону України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI «Про державну службу».

- Підготовка науково-практичного коментаря до нормативно-правових актів з питань державної служби.

- Розроблення технічного завдання щодо вдосконалення ведення електронного обліку даних державних службовців.

- Надання консультативної та методичної допомоги кадровим службам з питань розроблення профілів професійної компетентності посад.

- Організація підвищення кваліфікації працівників кадрових служб з питань реалізації нових функцій у сфері управління персоналом [4].

Вищезазначені напрями та завдання свідчать про державне регулювання та підтримку розвитку кадрового потенціалу державної служби на загальнодержавному рівні. Враховуючи сучасні вимоги до характеру та напрямків роботи кадрових служб, з метою проведення ефективної кадрової політики

та забезпечення якісного добору кадрів необхідно ретельно вивчати професійні та ділові якості осіб, які претендують на зайняття посади начальників кадрових служб управлінь Голодержслужби в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь.

Чинний Президент України В. Ф. Янукович як глава держави й провідний суб'єкт державної кадрової політики окреслив нову філософію її реалізації, яка базується на засадах організаційних принципів роботи з людьми, загальнодержавної соціально-економічної політики, оскільки вона безпосередньо пов'язана з активізацією людського фактору, реалізацією економічних, політичних і соціальних програм.

Набуття владою рис порядності, професіоналізму, патріотизму – складний процес, що вимагає неабияких зусиль, але зупинятися на цьому шляху не можна. Для подальшого розвитку кадрового корпусу державної служби України необхідно уникати надмірної політизованості та проявів особистої зацікавленості кадрових призначень, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, корупційних проявів і, як наслідок, дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування і, навпаки, повинен домінувати принцип відбору спеціалістів саме за освітнім фаховим рівнем (перевага має надаватися випускникам системи Національної академії державного управління при Президентові України, інших вищих навчальних закладів, що готують спеціалістів з державного управління та державної служби).

Водночас, треба зазначити, що правова держава не може існувати без громадянського суспільства. Особливість їх взаємодії за демократичного політичного режиму полягає в тому, що громадянське суспільство підпорядковує собі державу і контролює її. Зв'язок громадянського суспільства з державою, його вплив на неї ґрунтується передусім на принципах демократії. Вихідним із них є принцип народного суверенітету, який проголошує народ єдиним джерелом і верховним носієм влади в суспільстві. А це означає, що влада держави, її суверенітет похідні від суверенітету народу, що громадянське суспільство створює державу для задоволення власних потреб, а не заради неї самої, що держава не повинна вивищуватися над суспільством і покликана слугувати йому, що, зрештою, чиновники існують для громадян, а не навпаки. Усвідомлення громадянами саме такого співвідношення між громадянським суспільством і державою має принципово важливе значення для формування їх демократичної політичної культури.

З метою підвищення ефективності взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства і забезпечення умов їх співпраці на засадах партнерства та взаємовідповідальності Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 затверджено «План першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», у

якій визначено такі завдання, пов'язані з кадровою політикою держави:

- аналіз практики діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю, за результатами такого аналізу вжиття додаткових заходів щодо вдосконалення їх діяльності, належного, в тому числі організаційно-технічного та кадрового, забезпечення;
- розроблення та запровадження навчальних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування із громадськістю у процесі формування і реалізації державної, регіональної політики;
- запровадження проведення оцінки результатів діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів за напрямом «робота з громадськістю»;
- розроблення і запровадження допоміжних (сателітних) рахунків національних рахунків, які дадуть змогу вести окремі облік, моніторинг та оцінку статистичних даних про інститути громадянського суспільства, що діють у всіх інституційних секторах;
- підготовка і проведення міжнародної науково-практичної конференції з питань впровадження європейських стандартів щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, а також наукових конференцій і круглих столів з питань розвитку громадянського суспільства [5].

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Державне регулювання діяльності кадрових служб в Україні на сучасному етапі має суперечливе ставлення. Дублювання повноважень та непрофесійність в адміністративному апараті призводить до зниження рівня відповідальності посадових осіб за помилки, які дуже часто стають причиною фінансових та моральних збитків, що знижує довіру народу до влади. В особі державного службовця громадяни бачать, перш за все, представника держави. Характер діяльності кадрових служб зумовлює спілкування з широким колом громадян: від особи, що шукає роботу, до пенсіонерів органів виконавчої влади. В очах громадянина, який бажає працевлаштуватись в управлінні органу виконавчої влади, в особі працівника кадрової служби постає образ усієї системи. І характеристика цього образу (позитивна чи негативна) залежить від того, наскільки кваліфіковано було надано громадянину кадровою службою певні послуги (надана консультація, довідка тощо). Ось чому працівники кадрових служб мають бути компетентними, законослухняними, дотримуватись етики поведінки державного службовця.

Насамперед, кадрові служби повинні навчитися цінувати людей, цінувати кожного працівника, здатного приносити користь у розбудову держави. Для реалізації кадрової політики регіонам доцільно розробити цілісну динамічну систему, спрямовану на «розширене відтворення» високопрофесійних творчих кадрів, здатних до ефективної діяльності у сучасному інноваційному полі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Дьомін О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби / О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко. // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2.
3. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки // Указ Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2001. – № 4, – 127 с. – С. 68.
4. Про план заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки // Указ Президента України від 20 липня 2012 року № 453/2012 // Офіційний вісник Президента України від 03.08.2012 р. – № 23. – 558 с. – С. 8.
5. Про план першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні // Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 // Офіційний вісник Президента України від 12.03.2012 р. – № 10. – 245 с. – С. 3

Рецензенти: **Козлова Л. В.**, к.держ.упр.;
Сорока С. В., к.політ.н., доцент.

© Верба С. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.01.2012 р.

ВЕРБА Світлана Миколаївна – викладач, аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна служба, кадрова політика.

ЛЕГІТИМАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Статтю присвячено визначенню ролі легітимаційного потенціалу взаємодії місцевих органів публічної влади та засобів масової комунікації. Автор статті на основі аналізу сучасного стану використання легітимаційного потенціалу засобів масової комунікації пропонує шляхи вдосконалення взаємодії органів публічної влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні для легітимації влади.

Ключові слова: легітимність, легітимація, легітимаційний потенціал, засоби масової комунікації, взаємодія, медіаграмотність.

Статья посвящена определению роли и места легитимационного потенциала взаимодействия местных органов публичной власти и средств массовой коммуникации. Автор статьи на основе анализа современного состояния использования легитимационного потенциала средств массовой коммуникации предлагает пути усовершенствования взаимодействия органов публичной власти и средств массовой коммуникации на местном уровне для легитимации власти.

Ключевые слова: легитимность, легитимация, легитимационный потенциал, средства массовой коммуникации, взаимодействие, медиаграмотность.

The article deals with the role and place of legitimate potential of interaction between local public authorities and mass media. The author of the article based on the analyses of current state of usage of mass media legitimate potential gives the ways of improvement of interaction between public authorities and mass media at the local level in power legitimacy.

Key words: legitimacy, legitimate potential, mass media, interaction, media literacy.

Постановка проблеми. Ефективність модернізаційних процесів в Україні потребує постійності в забезпеченні легітимності державної влади та здійснюваної нею політики. Важливого значення у цьому процесі надається підтримці громадянами діяльності органів влади як центрального, так і місцевого рівнів. Ця підтримка, зокрема, забезпечується шляхом налагодження ефективної взаємодії між місцевими органами публічної влади та засобами масової комунікації (далі – ЗМК).

Аналіз наукових джерел свідчить, що поняття легітимності влади та пов'язаних із ним процесів і явищ вивчають представники різних галузей науки, зокрема, державного управління, політології, соціології, історії, філософії. Термін «легітимність» увів у науковий обіг М. Вебер. Його погляди знайшли продовження у працях зарубіжних дослідників, зокрема, Д. Істона, С. Ліпсета, Ю. Габермаса, П. Бурд'є та ін. Серед українських учених питання легітимності влади розробляють Є. Бистрицький, О. Білий, О. Висоцький, Н. Дармограй, О. Дащаківська, П. Манжол, С. Рябов, С. Ситник, Є. Цокур та ін. Взаємодії влади, ЗМК та громадськості присвячені праці В. Бебика, В. Головія, Н. Дніпренко,

С. Колоска, В. Королька, Н. Лашкіної, В. Набруска, А. Серанта, І. Слісаренка, Г. Почепцова та ін. У працях цих науковців досліджуються комунікації в публічному управлінні, роль ЗМК у формуванні іміджу органів публічної влади, розвиток системи зв'язків із громадськістю. Проте ролі легітимаційного потенціалу взаємодії органів публічної влади та ЗМК на місцевому рівні приділено недостатньо уваги.

Мета статті – проаналізувати легітимаційний потенціал взаємодії органів влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні. Досягнення мети потребує вирішення таких завдань: визначити місце та роль взаємодії місцевих органів публічної влади та ЗМК у забезпеченні легітимності влади; проаналізувати сучасний стан використання легітимаційного потенціалу ЗМК; запропонувати шляхи вдосконалення взаємодії органів влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні для легітимації влади.

Виклад основного матеріалу. Позитивне ставлення громадян країни до органів влади всіх рівнів та визнання правомірності їх діяльності в суспільно-політичних науках отримало назву

«легітимність» [2, с. 328]. У науковому обігу розрізняють поняття «легальність» та «легітимність» державної влади. Обидва терміни походять від латинського *legalis* (законність), проте різняться за значенням. Аналіз наукової літератури з даної проблематики дає можливість стверджувати, що легальність передбачає дотримання юридичних вимог та норм при формуванні й організації державної влади та її інституцій (організація та функціонування влади відповідно до конституції, законів, інших нормативно-правових актів). Легітимність може містити в собі юридичне поняття законності, але вона більше пов'язана з оціночними, етичними характеристиками. Це явище передбачає сприйняття населенням країни, його певних груп, міжнародною спільнотою державної влади, її інституцій, окремих посадових осіб, їх діяльності, а також відповідність усталеним нормам та очікуванням. Легітимність державної влади залежить від підтримки населенням країни діяльності органів публічного управління, визнання курсу розвитку держави як такого, що відповідає потребам суспільства, а отже від готовності громадян приймати та виконувати рішення органів влади. Легітимність влади є результатом процесу, здійснення процедури, спрямованих на досягнення суспільного визнання влади в цілому та її дій, інституцій, посадових осіб зокрема. Такий процес називають легітимацією [3; 8; 10; 1; 7; 2]. На думку С. Ситник, легітимність завдяки багатогранності поняття виступає і як процес формування ставлення до влади, і як ресурс самої влади, що забезпечує їй значні переваги над політичними опонентами та конкурентами [7].

У співвіднесенні понять «легальність» та «легітимність» російський дослідник О. Соловйов виділяє три варіанти: влада може бути легальною, проте нелегітимною; легітимною, але нелегальною; і легітимною, і легальною. Перший варіант, зокрема, характерний для колоніальних країн, другий – для країн, де влада змінилася шляхом революції чи перевороту, які підтримала більшість населення країни, третій – коли владу здобувають на виборах більшістю голосів [8, с. 75]. Варто зазначити, що легітимність не стала величиною, і навіть переконлива перемога на виборах не є запорукою збереження легітимності протягом усього терміну повноважень. Суспільна оцінка діяльності влади постійно змінюється під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Серед них можна виділити результати впровадження владно-управлінських рішень, їх наслідки для суспільства в цілому та окремих категорій громадян зокрема, відсутність своєчасної, повної, достовірної інформації про дії влади, причини ухвалення непопулярних рішень. На зміну громадської думки можуть впливати оцінки опозиційних сил і міжнародного співтовариства. Тому погоджуємося з думкою Є. Цокура, що своїми діями влада повинна постійно доводити, що гідна визнання та підтримки громадськості, а громадськість у цих діях повинна побачити переконливу відповідь, чому має визнавати правомірність і необхідність таких дій [10].

Із наведеного випливає, що для легітимності влади велике значення має громадська підтримка. Як свідчать результати соціологічних опитувань, рівень підтримки громадянами України діяльності центральних і місцевих органів влади за роки незалежності в середньому не перевищував 30 % [3, с. 58]. Соціологічна служба Центру ім. Разумкова оприлюднила дані, згідно з якими кількість українців, які повністю підтримують діяльність органів місцевого самоврядування, коливається від найнижчого показника 6,2 у березні 2009 року до найвищого – 15,2 у квітні 2010 року. У 2012 році діяльність органів місцевого самоврядування повністю підтримували лише 10,6 % опитаних; не підтримували – 30,6 %; 48,2 % респондентів підтримували окремі заходи [9]. Ці дані можуть свідчити про кризу легітимності органів місцевого самоврядування, яка настає, на думку окремих науковців, при зниженні рівня «легітимної підтримки» до 20-25 % [8, с. 80]. Однак, не завжди низький рівень легітимності місцевих органів влади призводить до зниження легітимності державної влади. Але, ураховуючи, що за результатами роботи органів влади на місцях пересічні громадяни формують свою думку про державне управління та його ефективність в цілому, підтримка населенням діяльності місцевих органів влади здатна забезпечити легітимність не лише місцевої, а й державної влади.

Як зазначають науковці, однією з умов успішної легітимації є її публічність [10], яка досягається за допомогою комунікації державних інститутів з інститутами громадянського суспільства. Щоб забезпечити легітимність своїх дій, заручитися підтримкою громадськості, принаймні переважної її частини, органам влади необхідно налагодити постійний діалог із суспільством, інформувати про проекти та ухвалені рішення, вивчати та враховувати думку громадян під час їх прийняття, залучати представників інститутів громадянського суспільства до самого процесу розробки і прийняття суспільно важливих рішень. На переконання експертів, від рівня залучення громадян до процесу управління залежить рівень легітимності владних інституцій [7]. На важливості діалогу з населенням наголошується і у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України, у якому зазначено, що «... відмова від комунікації із громадянським сектором і його відсторонення від формування політики перетворює громадянський сектор на альтернативу та конкурента владного сектору і у соціальній, і у політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання» [6, с. 222].

Особливо актуальною проблема публічної комунікації є для місцевих органів влади. На нашу думку, вона спричинена нестачею належних матеріальних і людських ресурсів, а головне відсутністю розуміння більшістю посадових осіб важливості комунікації для забезпечення громадської підтримки

не лише своїх рішень, а й легітимності влади в цілому.

Як свідчить практика, на місцевому рівні діяльність таких інститутів громадянського суспільства, як громадські організації, осередки політичних партій, а також громадські ради, утворені при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, є недостатньо ефективною. Тому великого значення у налагодженні взаємодії між органами влади та населенням набувають місцеві ЗМК, особливо недержавні, які мають довіру населення територіальної громади та значний легітимізаційний потенціал. За визначенням О. Білого та Є. Бистрицького, легітимізаційний потенціал становлять мотиви й підстави, що можуть бути використані для публічного доведення легітимності політики, та які спроможні створювати консенсус [10]. Легітимізаційний потенціал ЗМК закладений, насамперед, у їх природі та місії: можливість одночасного охоплення великої частини суспільства, обов'язок доводити до громадян об'єктивну, достовірну, неупереджену інформацію про процеси, що відбуваються у суспільстві та впливають на його розвиток. До цього переліку можна додати й мотиви, що диктує ринок, а саме: потреба у забезпеченні фінансової стабільності організації та пошуків додаткових джерел доходів, що може призвести до поширення джінси (оприлюднення замовних матеріалів під виглядом редакційних), необхідність боротьби за утримання та розширення своєї цільової аудиторії, яка спонукає до пошуку тем, цікавих для широких верств населення.

Як відомо, громадяни, за відсутності власного досвіду спілкування з державними службовцями, свою думку про роботу органів влади та їх працівників формують, зокрема, на основі матеріалів ЗМК. Як зазначає Н.П.Пашина, ЗМК, обираючи «героїв» для свого матеріалу, визнають і підсилюють їхній соціальний статус, наділяють їх престижем, тим самим легітимізують їх та сприяють легітимності організації, особи, фактів, про які вони говорять. Увага ЗМК, на переконання науковця, свідчить про те, що «об'єкт повідомлення гідний бути виділеним з анонімної маси, його поведінка і думки важливі для всіх» [4].

У зв'язку із цим потрібно наголосити, що ЗМК можуть використовувати або використовуватися як для досягнення консенсусу, що є необхідною умовою легітимізації, так і для роз'єднання, поділу суспільства щодо певних подій, тобто вони можуть сприяти і легітимізації, і делегітимізації влади. ЗМК можуть створювати підґрунтя для формування думки самими громадянами або ж використовувати маніпулятивні технології з метою формування необхідних суспільних настроїв. При цьому ЗМК здатні виступати самостійним політичним актором чи бути засобом, каналом передачі інформації, необхідної замовнику. Замовником виступають органи влади, власники ЗМК, політичні партії, опозиційні сили, інші зацікавлені сторони. Тому органи влади повинні впроваджувати виважену комунікативну політику, спрямовану на підвищення

рівня суспільної підтримки органу влади через донесення до громадськості об'єктивної інформації про свою діяльність, підготовку громадськості до непопулярних рішень, нейтралізацію або зведення до мінімуму негативних наслідків інформаційних кампаній опонентів влади. Для ефективної реалізації комунікативної політики науковцями розроблено моделі формування громадської думки.

Як зазначає О. Висоцький, саме моделі формування громадської думки становлять основу технологій легітимізації влади. Однією з таких моделей є встановлення порядку денного [1]. Порядок денний – це те, що обговорюються на даний момент у суспільстві. Порядок денний громадськості встановлюють ЗМК, обираючи актуальні, сенсаційні, резонансні теми для повідомлень. Завдання працівників органів влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю, вплинути на формування ЗМК порядку денного. Тут ідеться не про цензуру та втручання у редакційну політику, а про створення інформаційних приводів, цікавих для ЗМК та їх аудиторії. Варто зазначити, що для журналістів діяльність органів влади, їх посадових осіб завжди є однією з найпривабливіших тем. Цьому сприяє і постійний інтерес громадськості до подій, що впливають на забезпечення життєдіяльності суспільства, першоджерелом якої є державні службовці та працівники органів місцевого самоврядування. З огляду на це органи влади мають використовувати такий інтерес журналістів для впливу на формування порядку денного, проводячи прес-конференції, брифінги, презентації, організовуючи виступи посадових осіб у ЗМК, поширюючи прес-релізи, інформаційні бюлетені, заяви для преси тощо.

Організація форм взаємодії зі ЗМК має свою специфіку на центральному та місцевому рівнях. Так, існує практика проведення щотижневих прес-конференцій перших осіб місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, під час яких вони висвітлюють важливі події, що відбулися попереднього тижня та анонсують події поточного тижня, відповідають на запитання журналістів. Така форма роботи дає змогу забезпечити подання офіційного погляду на події, що відбуваються у місті, районі чи області, всіма ЗМК незалежно від наявності фінансування з місцевого бюджету. Крім того, розставляються акценти, виділяються найважливіші та бажані для влади теми, також інформація викладена під час прес-конференції може стати поштовхом для підготовки більш розширених матеріалів. На прес-конференції посадовець у межах моделі порядку денного має можливість реалізувати й такий варіант технології легітимізації влади як відволікання уваги від гострих невіддільних для нього тем, пропонуючи журналістам інформацію про нейтральні події чи про реалізовані успішні проекти [1].

Характерною формою роботи органів влади та аудіовізуальних ЗМК місцевого рівня є зустрічі у прямому ефірі з керівниками органів публічної влади. Особливістю таких передач є можливість поставити запитання гостю студії не лише у

ведучого, а й у слухачів чи глядачів. Слід зазначити, що такий вид комунікації є досить популярним серед громадян: не кожен має змогу потрапити на прийом до посадової особи, крім того, ефект публічно поставленого запитання та отриманої відповіді надає впевненості у вирішенні проблеми. Такі передачі є позитивними і для гостя студії, який відповідаючи на запитання не лише показує свою відкритість, а й доносить свою позицію, розповідає про діяльність органу, який представляє. Також такі передачі дозволяють посадовцям отримати зворотній зв'язок щодо їхньої діяльності, врахувати думки та пропозиції громадян під час прийняття рішень, зменшити навантаження на працівників відділів, які працюють зі зверненнями громадян.

Специфіка соціально-політичної ситуації кожного населеного пункту визначає вибір і змістовне наповнення форм роботи органів влади зі ЗМК. Наприклад, у м. Енергодар Запорізької області раз у квартал команда міського голови організовувала виїзні засідання за участю представників ЗМК. Такі зустрічі відбувалися, щоб наочно продемонструвати результати діяльності або ж привернути увагу до нагальних проблем. Аналогічну виїзну зустріч із журналістами проводив голова Київської міської державної адміністрації О. Попов з метою ознайомлення представників мас-медіа з ходом реставраційних робіт на Андріївському узвозі. Телерадіокомпанія «Чернівці» транслювала передачу «Три запитання меру», у якій міський голова щотижня відповідав на запитання, які надходили від телеглядачів до редакції протягом тижня. Цікавим прикладом є ідея передачі Кам'янець-Подільської ТРК «Подільянин-TV» «Міська кухня», у якій міський голова відповідає на запитання слухачів та ведучої. Задум створення передачі полягав у спростуванні або підтвердженні чуток, що поширюються у місті. Відомо, що кухня за стереотипом з радянських часів – це місце, де обговорюються чутки, звідси й назва «Міська кухня». Чутки, як зазначає Г. Почепцов, це теж масова комунікація, але яка не контролюється владою та не потрапляє у ЗМК [5, с. 93]. Тому практика обговорення чуток з міським головою в ефірі телерадіокомпанії сприяла забезпеченню легітимності і ЗМК, і міського голови.

Наведені приклади свідчать, що місцеві органи влади здатні ефективно використовувати легітимісний потенціал ЗМК, впливати на формування порядку денного. На жаль, такий вид роботи – явище нехарактерне, бо за відсутності стратегії комунікації органу влади він здебільшого став можливим лише завдяки активній позиції посадової особи. Для більшості місцевих органів влади (особливо для міст обласного підпорядкування, районних центрів) розроблення та впровадження власної комунікативної стратегії становить проблему. Насамперед, це викликано відсутністю спеціалістів, до функцій яких належить забезпечення ефективної комунікації органу влади, створення його позитивного іміджу, та браком коштів для

залучення фахівців з професійних агенств. Як правило, за зв'язки зі ЗМК і громадськістю відповідає одна особа – працівник відділу внутрішньої політики, який не має відповідної освіти та фахової підготовки і виконує крім того й інші функції. Оскільки збільшення обсягу фінансування для залучення сторонніх фахівців органом влади не є можливим, зусилля варто зосередити на рівні медіаграмотності працівників органів влади, які безпосередньо контактують з працівниками ЗМК.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Забезпеченню легітимності влади сьогодні надається важливе значення. Завдяки легітимності, яка ґрунтується на підтримці населенням дій владних інституцій, визнанні чинної влади, готовності виконувати управлінські рішення, досягається стабільність державного устрою. Легітимність залежить від налагодження ефективної комунікації органів влади центрального та місцевого рівнів з громадськістю, в першу чергу через взаємодію зі ЗМК.

Одним із ключових понять забезпечення легітимності влади є формування громадської думки. Важливе місце у цьому процесі посідають ЗМК. Їхня роль у трикутнику «влада – ЗМК – громадськість» визначається рівнем демократичності певного державного устрою, ступенем розвитку громадянського суспільства, утвердженням стандартів свободи слова одночасно із принципами соціально відповідальної журналістики.

Потенціал ЗМК може використовуватися як з метою легітимації, так і з метою дискредитації, делегітимації органів влади, їх посадових осіб. Органи публічної влади мають використовувати легітимісний потенціал ЗМК для забезпечення власної легітимності та легітимності влади в цілому, для чого необхідно налагодити ефективну взаємодію зі ЗМК. Це дасть змогу реалізувати власні інформаційні кампанії, доводити до громадян об'єктивну інформацію про свою діяльність, мінімізувати негативні наслідки непопулярних рішень.

Як свідчить українська практика, більшість місцевих органів влади використовують легітимісний потенціал ЗМК недостатньо. Серед причин визначаємо відсутність ресурсів для розроблення та впровадження комунікативної стратегії органу влади, нанележну фахову підготовку спеціалістів, які відповідають за співпрацю зі ЗМК, низький рівень медіаграмотності працівників органів влади. Одним зі шляхів удосконалення взаємодії органів публічної влади та ЗМК на місцевому рівні, що дозволить ефективно використовувати легітимісний потенціал ЗМК, вважаємо підвищення рівня медіаграмотності не лише працівників комунікативних підрозділів органів влади, а й усіх без винятку, хто під час виконання своїх посадових обов'язків співпрацює із представниками ЗМК.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні проблеми та пошуку шляхів підвищення медіаграмотності працівників місцевих органів публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Висоцький О. Ю. Громадська думка як головний об'єкт впливу легітимісних технологій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_57/Gileya57/P14_doc.pdf.
2. Галанець В. В. Легітимність / В. В. Галанець // Енциклопедія державного управління : [у 8 т.]. – Т. 8 : Публічне врядування ; [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський С. О. Телешун [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. – К. : НАДУ ; Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 328–330.
3. Манжол П. Г. Взаємодія влади та громадян : практика легітимізації інститутів влади у новітній історії України / П. Г. Манжол // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 58–65.
4. Пашина Н. П. Роль засобів масової комунікації в процесі політичної ідентифікації соціальних суб'єктів [Електронний ресурс]. / Н. П. Пашина. – Режим доступу : <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/900/1/Пашина.pdf>.
5. Почепцов Г. Г. Теорія комунікації / Г. Г. Почепцов / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – 2-ге вид., доп. – К. : Видавничий центр «Київський ун-т», 1999. – 307 с.
6. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.
7. Ситник С. В. Роль публічної політики у забезпеченні легітимізації правлячого режиму [Електронний ресурс] / С. В. Ситник. – Режим доступу : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post_09.html.
8. Соловьев А. И. Политология : Политическая теория, политические технологии : [учебник для студентов вузов] / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2012. – 575 с.
9. Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php>.
10. Цокур С. Г. Особливості реалізації легітимісних процесу. [Електронний ресурс] / С. Г. Цокур. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_34/Gileya34/P8_doc.pdf.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.**, д.держ.упр., с.н.с.;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Гавінська О. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 10.12.2012 р.

ГАВІНСЬКА Олена Іванівна – аспірант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президенті України.

Коло наукових інтересів: комунікаційні зв'язки органів публічного управління із медіасектором України.

Розділ 2

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

РОЗРОБКА ЗАХОДІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто елементи державної стратегії в галузі забезпечення економічної безпеки держави. Визначено та обґрунтовано заходи антикорупційної діяльності для забезпечення економічної безпеки держави.

Ключові слова: економічна безпека, державна антикорупційна політика, держава, корупція.

В статье рассмотрены элементы государственной стратегии в области обеспечения экономической безопасности государства. Определены и обоснованы меры антикоррупционной деятельности для обеспечения экономической безопасности государства.

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственная антикоррупционная политика, государство, коррупция.

The article considers the elements of national strategy in the field of economic security. The practical measures anticorruption activities to ensure economic security.

Key words: economic security, state anti-corruption policy, state corruption.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з основних загроз економічній безпеці держави та соціально-економічного розвитку суспільства є корупція. Вона не лише основна причина бідності країни, але і перешкода для її подолання. Вона загрожує економічній безпеці держави, існуванню нації, оскільки корупційні дії та їх наслідки можуть позначитися на житті наступних поколінь.

Здійснення ефективної антикорупційної політики є одним із пріоритетів держави для створення дієвої системи запобігання корупції, визначення основних напрямів діяльності держави на довгострокову перспективу, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків.

Корупція є наслідком загальних проблем країни і суспільства, боротьба з нею не зводиться тільки до реалізації вузької антикорупційної програми, але повинна пронизувати всі програми оновлення. У цих випадках антикорупційна політика виступає як додаткове обґрунтування реалізації відповідних заходів у суміжних програмах. Крім того, це має на увазі необхідність координації, з тим щоб уникнути дублювання або, навпаки, докласти зусиль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Процеси гарантування економічної безпеки та здійснення антикорупційної політики постійно перебувають у центрі уваги науковців.

Але в більшості випадків вони досліджують лише окремі питання проблеми, пов'язані, насамперед, із формуванням базових засад забезпечення економічної безпеки, визначенням системи економічних інтересів і пріоритетів розвитку, формуванням окремих заходів стосовно управління безпекою тощо. Серед вітчизняних і зарубіжних авторів, праці яких присвячені зазначеним питанням, слід назвати таких дослідників, як Б. М. Данилишин, О. М. Герасин, Л. М. Івашова, О. А. Кириченко, Т. Т. Ковальчук, В. В. Крутов, М. Є. Листопад, О. І. Соскін та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом із тим, окремі аспекти гарантування економічної безпеки України досліджені не повною мірою, вони потребують подальшого теоретико-методологічного і прикладного розгляду. Найактуальнішими з них є такі, як формування системи індикаторів економічної безпеки держави в просторовому вимірі, удосконалення методичних підходів комплексної оцінки стану та динаміки економічної безпеки та оцінки її ризиків, визначення принципів та обґрунтування заходів здійснення антикорупційної політики. Наявні праці з розглядуваного питання не дозволяють здійснити науково обґрунтоване узагальнення та визначити основні риси процесу забезпечення економічної безпеки держави в контексті здійснення антикорупційної політики.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою роботи є дослідження та визначення заходів антикорупційної діяльності для забезпечення економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Державна стратегія в галузі забезпечення економічної безпеки будується на варіантах прогнозів економічного і соціального розвитку країни та її регіонів і повинна коригуватися залежно від розвитку подій по тому чи іншому варіанту, а також з урахуванням певних часових періодів. Багатоваріантна стратегія надає визначені переваги і, зокрема, можливість «переключення» на той чи інший варіант у залежності від конкретного розвитку ситуації без прийняття екстрених, недостатньо пророблених і взаємопов'язаних рішень. При цьому повинна бути сформована повноцінна система державного впливу на економіку, що дозволяє здійснювати з найменшими втратами регулювання найважливіших структурних зрушень і здатна взяти на себе функцію підтримки економіки країни на безпечному рівні на основі чітко визначених меж і критеріїв (умов) державного втручання в економіку (зокрема, меж державного сектора), а також розробку ефективних методів державного регулювання. Держава також не повинна допускати, щоб діяльність суб'єктів господарювання несли в собі загрози економічній безпеці і була спрямована на шкоду її громадянам. З цією метою необхідно підготувати та реалізувати заходи щодо поліпшення підприємницького клімату, збільшення внеску малого та середнього бізнесу в українську економіку, розвиток конкурентоспроможності, демонополізацію економіки, формування фондового ринку, ринків землі та нерухомості. Крім того, слід також вжити заходи щодо підвищення якості і обґрунтованості законопроектів на всіх рівнях влади та забезпечити дотримання законності всіма, включаючи органи державної влади.

Для підтримки економічної безпеки держава повинна передбачити: проведення інституційних перетворень, що сприяють координації дій та зближенню стратегії діючих інститутів громадянського суспільства; вироблення і прийняття загальних принципів економічної та соціальної поведінки для всіх, хто бере участь у господарському процесі сторін за рахунок їх максимальної уніфікації (скорочення і ліквідація пільг і різних преференцій), законодавче обмеження лобізму; контроль за дотриманням цих правил усіма діючими економічними суб'єктами і органами державного управління.

Відповідно, у середньостроковій перспективі мають вирішуватися такі взаємопов'язані завдання: підтримка ефективних і конкурентних виробництв при послідовному згортанні безперспективних і застарілих виробництв; розвиток інфраструктури економіки, необхідної для реалізації структурних перетворень; забезпечення більш ефективного економічного використання ресурсів; збереження найбільш цінних елементів накопиченого науково-технічного потенціалу; подолання структурних деформацій, узгодження структури виробництва і платоспроможного попиту; прискорення адаптації підприємств до ринкових умов; диверсифікація експортного потенціалу; забезпечення підвищення екологічної безпеки.

Вирішення цих завдань дозволить державі усунути одну з головних проблем (загроз) економічної

безпеки – неконкурентоспроможність більшості галузей національної економіки. Виходячи з цього, структурна політика повинна реалізовуватися на макро- і мікроекономічному рівнях за трьома основними напрямками, що визначають орієнтири діяльності органів державної влади по селективній підтримці елементів економіки для забезпечення економічної безпеки держави [3].

На макроекономічному рівні в ході проведення структурної політики повинні вирішуватися такі завдання: підвищення сукупного попиту; збільшення норми заощаджень і забезпечення умов трансформації нагромаджень в інвестиції; стимулювання переливу всіх видів ресурсів зі стагнуючих секторів у сектори росту; збільшення валових інвестицій; стимулювання експорту; регулювання імпорту в мету захисту вітчизняних виробників у рамках загальноприйнятих процедур.

На мікроекономічному рівні в ході здійснення структурної політики необхідно вирішити завдання: підтримка і стимулювання розвитку економічно ефективних підприємств і організацій; ліквідація або реорганізація неефективних економічних структур; недопущення можливості появи нових монополій; стимулювання і регулювання розвитку фондового ринку в інтересах забезпечення міжгалузевого переливу капіталу; стимулювання впровадження ринкових норм поведінки економічних суб'єктів. До життєво важливих галузей виробництва з точки зору економічної безпеки варто віднести паливну промисловість і енергетику, харчову промисловість, транспорт, зв'язок та ін.

Процес розширення суспільства, що протікає швидкими темпами, є дестабілізуючим чинником, що створює потенційну загрозу виникнення соціальних конфліктів. Проблема бідності, рівень якої вимірюється як частка населення з доходами нижче прожиткового мінімуму, потребує негайного розв'язання в рамках спеціальної програми за допомогою комплексу законодавчих і нормативних заходів. При крайній поляризації суспільства становище ускладнюється відсутністю середнього класу, який є гарантом стабільності.

Вжиття додаткових заходів щодо соціальної підтримки працівників підприємств в умовах застосування процедури банкрутства та внесення доповнень і змін у наявну правову базу покликані пом'якшити соціальні витрати в ході реалізації законодавства про банкрутство і створити оптимальні умови для проведення реорганізаційних і ліквідаційних процедур у відношенні підприємств, що знаходяться в критичному фінансовому становищі, і тим самим запобігти можливим соціальним конфліктам, що є загрозою для безпеки суспільства.

Забезпечення економічної безпеки – задача, по суті, довготривала, стратегічна. Її рішення припускає розробку і затвердження державної стратегії (доктрини економічної безпеки країни). Це повинна бути саме державна стратегія, що відповідає вищим національно-державним інтересам і має нормативний характер.

Довготривалий характер державної стратегії економічної безпеки вимагає не тільки позначення

в ній кінцевих цілей, але і виділення етапів їхнього досягнення. При цьому глибина сучасної кризи і безліч погроз роблять необхідним концентрацію уваги на першочергових негайних заходах. Розробка стратегії економічної безпеки, додання їй нормативного характеру в процесі прийняття політичних і господарських рішень, включення в механізм керування суспільними процесами індикаторів, що сигналізують про появу погроз, ефективні заходи по їх відображенню – такі головні напрямки діяльності держави як гаранта економічної безпеки країни.

Характеризуючи стан криміналізації відносин у сфері економічної діяльності, фахівці часто використовують такі визначення, як «нелегальна», «підпільна», «кримінальна», «тіньова» економіка. При цьому чіткого розмежування цих понять не існує. У міжнародних нормативних документах, зокрема, в методиці, що застосовується статистичною службою ООН, введені в обіг терміни, близькі за змістом і часто вживаються в одному загальному значенні. Це «скрита» (або «тіньова», «неформальна», «неофіційна») і «нелегальна» економічна діяльність.

Вивчення цієї проблеми набуває особливої значущості в сучасних умовах господарювання в Україні, коли активізувалися процеси криміналізації економіки, і за розрахунками деяких учених реально поширеність тільки злочинних посягань на економічну безпеку як державних, так і недержавних суб'єктів господарювання перевищує розрахунковий зареєстрований показник у 60-65 разів. Уже для всіх стало зрозуміло, що проблема злочинності переходить у стійкий недуг, що проникає в усі пори суспільства, паралізуючи його життєдіяльність [2].

Сьогодні мати і вести свій бізнес в Україні стає для підприємців усе більш небезпечним. Причому становище в цьому напрямі з кожним роком усе погіршується, а правоохоронні органи не виявляють необхідної активності у вирішенні проблеми.

Масштаби тіньової економіки значні, хоча виміряти її точно – непросте завдання, адже тіньова економіка, власне, і виникає через прагнення уникнути вимірювання, – низка економістів використовують деякі непрямі методи, що дозволяють дати їй відносну оцінку. Згідно з дослідженням австрійського економіста Ф. Шнайдера, в розвинутих країнах тіньова економіка еквівалентна в середньому 12 % ВВП, у країнах з перехідною економікою – 23 %, а в країнах, що розвиваються – 39 % ВВП. В Україні цей показник складає 52,8 % від офіційного ВВП за даними на 2012 року [4].

За даними МВФ, офіційний загальносвітовий ВВП в 2010 році склав 74,4 трлн доларів (при розрахунку за паритетом купівельної здатності). Можна стверджувати, що з урахуванням тіньового сектора ще як мінімум 15 трлн дол. доданої вартості щорічно виробляється економікою неофіційною, не потрапляючи в бухгалтерські звіти підприємств та в офіційну статистику як окремих держав, так і міжнародних організацій. Таким чином, за своїм масштабом глобальну тіньову економіку можна порівняти з економікою США – країни, що має найбільший ВВП у світі.

Ось чому для оцінки масштабу тіньової економіки в національних господарствах розвинених країн використовується «метод попиту на готівку» – оборот надлишкової готівки, який складно пояснити звичайними причинами, зіставляють із наявністю в економіці чинників, які змушують підприємства йти в тінь (найбільш поширеними мотивами є високий рівень податків і надмірний ступінь зарегульованості економіки). Ще однією тенденцією розвитку тіньової економіки України стало формування тіньового політичного ринку, пов'язаного з лобіюванням, корупцією. Адміністративний ресурс держави сьогодні повинен більш енергійно і послідовно використовуватися в цілях повної легалізації вітчизняного підприємництва, виведення підприємств з «тіньової економіки». Очевидно, що навіть самі інноваційно просунуті організації виявляються в програті перед недобросовісними конкурентами, що застосовують різні способи «оптимізації» податкових відрахувань і напівлегальні «сірі» схеми експортно-імпортних операцій.

Антикорупційна політика зобов'язана стати постійною частиною державної політики. Практично, це означає, що необхідно невідкладно розробити і запустити антикорупційну програму, яка повинна перерости в постійно чинну систему обмеження корупції. Розробка та реалізація такої програми повинні базуватися на точному розумінні суті корупції, на аналізі причин невдач боротьби з нею, усвідомленні існуючих передумов і обмежень; на ясних і продуктивних принципах.

Плануючи програму боротьби з корупцією, слід виховувати та такі передумови:

- абсолютна перемога над корупцією неможлива. Більш того, в нормальному стані влади і суспільства випадки корупції є технологічно корисними сигналами про неполадки в методах роботи влади;
- не існує країн, апіорі приречених на масштабну і хронічну корупцію. Україна не є виключенням з цього правила;
- обмеження корупції не може бути разовою кампанією. Після закінчення будь-якої кампанії завжди може бути новий, більш страшний виток корупції;
- корупцію не можна обмежити тільки законодавчими методами і боротьбою з її проявами. Більш того, в умовах, коли корупція досягла великих масштабів і забралася на вельми високі рівні влади, більш ефективна боротьба проти умов, що породжують корупцію, ніж непередбачена атака на її прояви;
- боротьба з корупцією досягає успіху, якщо вона всеосяжна, комплексна, ведеться постійно, на це спрямовані всі сили і влади, і суспільства;
- антикорупційна програма повинна реалізовуватися на вищому рівні політичного керівництва країни і при максимальному співробітництві з інститутами громадянського суспільства;
- втрати, які несуть від корупції держава і суспільство, настільки великі, що будь-які розумні витрати на реалізацію антикорупційної програми забезпечать швидку віддачу, що в кілька десятків разів перевищує вкладення.

Слід зауважити, що в Україні сьогодні прийнято окремі правові акти, які характеризують захист економічної безпеки та посилення боротьби з корупцією [1]. Посилено законодавче забезпечення боротьби з корупцією та відповідальність за корупційні дії за новим Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набрав чинності з 1 липня 2011 р. та став базовим законодавчим актом у сфері запобігання та протидії корупції в Україні.

Новий Закон змінює загальнодержавний підхід до розуміння корупції. Так, згідно із законом, корупція – це використання особами – суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, наданих їм службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди вказаним особам, або на їх вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити ці особи до протиправного використання наданих їм службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Таке формулювання поняття «корупції» є ширшим у порівнянні з попереднім визначенням корупції згідно із Законом України «Про боротьбу з корупцією» і дає підстави для висновку, що корупційні дії можуть бути скоєні не тільки особами, які уповноважені на виконання функцій держави, а про охоплення протидією корупції і в таких сферах суспільних відносин, які раніше були поза увагою держави. У зв'язку з цим, розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення: від Президента України до посадових осіб, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, юридичних осіб та фізичних осіб. Корупціонером може бути визнана будь-яка особа, що здійснює владні, організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські повноваження на власну користь. Це не тільки держслужбовці, а й ті, хто працює в приватній сфері. Проте, все ж таки, не підпадають під дію закону рядові працівники, які, користуючись наданими їм службовими повноваженнями та пов'язаними із цим можливостями, можуть реалізувати корисливий інтерес щодо отримання неправомірної вигоди.

Антикорупційна політика повинна включати в себе заходи, спрямовані на вирішення таких завдань: організація боротьби з корупцією на всіх її рівнях; звуження кола умов і обставин, що сприяють корупції; зменшення вигод для обох сторін, що беруть участь у корупційній оборудці, від укладення останньої; збільшення ймовірності виявлення корупційних дій і покарання за заподіяну ними шкоду; вплив на мотиви корупційної поведінки; створення атмосфери суспільної неприйнятності корупції у всіх її проявах.

Основна причина експансії корупції в перехідний період – невідповідність між новими умовами, у яких повинен функціонувати державний організм,

і старими механізмами його функціонування. Таким чином, основні зусилля антикорупційної програми повинні бути спрямовані на налагодження роботи державного механізму в нових умовах. Одночасно, слід прагнути до таких системних змін, які б змінювали установки, цінності, стереотипи поведінки і чинowników, й інших громадян.

Оскільки корупція є наслідком загальних проблем країни і суспільства, боротьба з нею не зводиться тільки до реалізації вузької антикорупційної програми, але повинна пронизувати всі програми оновлення. У цих випадках антикорупційна програма виступає також як додаткове обґрунтування реалізації відповідних заходів у суміжних програмах. Крім того, це має на увазі необхідність координації, з тим щоб уникнути дублювання або, навпаки, докласти зусиль.

Вдосконалення механізмів і розумне визначення сфер державної присутності в економіці повинні звужувати ґрунт, на якому процвітає корупція. Той же ефект дає наведення порядку в сфері державних фінансів, що має ліквідувати ситуацію дефіциту бюджетних коштів, за якої різко розширюється сфера «особистого розсуду» під час прийняття рішень чиновниками (кому давати, а кому ні, кому раніше, а кому пізніше).

Забезпечення реалізації контрактних прав, прав власників і акціонерів, встановлення прозорості діяльності підприємств для акціонерів (та інші подібні заходи) дають можливість підприємцям апелювати до закону і зменшують шанс появи приводів використання чиновниками хабарів як засобу захисту своїх комерційних інтересів.

Удосконалення податкового законодавства зменшує тіньову (отже, у більш високому ступені заражену корупцією) зону економіки, обмежує можливості попадання підприємців у лещата шантажу з боку службовців податкових органів.

Зменшення готівкового обігу, розширення сучасних електронних засобів розрахунку, впровадження сучасних форм звітності полегшують контроль за рухом коштів, ускладнюють можливості дачі хабарів у готівковому вигляді. Це особливо важливо для обмеження низової корупції.

Для забезпечення економічної безпеки держави та антикорупційної політики в Україні першочергово слід вжити низку заходів:

- комерціалізація частини соціальних (у тому числі – комунальних) послуг, введення в цій сфері конкуренції перетворюють корумпований ринок дефіцитних послуг у нормальний ринок послуг;
- розширення практики застосування сучасних методів здійснення соціальних виплат за допомогою електронних засобів безготівкового обороту, що зменшує залежність громадян від розсуду чиновників і тим самим обмежує низову корупцію;
- делегування рішення частини соціальних завдань інститутам громадянського суспільства (під державним контролем витрачання ресурсів) є одним з найефективніших засобів протидії низової корупції. Громадські організації, які отримують за конкурсом і на умовах контракту право на реалізацію

окремих державних функцій, більш схильні громадському контролю, менш бюрократизовані. Крім того, вони актуально спрямовані більше на вирішення основного завдання, а не на зміцнення інституту, як це властиво бюрократичним системам. Тим самим вирішуються відразу три важливі завдання: обмежується низова корупція, підвищується ефективність реалізації соціальних функцій держави, зростає довіра суспільства до влади;

– чітке розмежування функцій прийняття рішень, реалізації рішень, контролю, надання послуг. Зараз багато урядових відомств суміщають виконання цих функцій. Це не тільки знижує ефективність управління, але і сприяє корупції;

– уведення персональної відповідальності посадових осіб у сфері розпорядження коштами і майном. Зараз в Україні, на відміну від більшості інших країн, основна частина подібних рішень приймається колегіально: Урядом, різними комісіями, колегіями. Колективна безвідповідальність є чудовим щитом корупції;

– більш широке введення відкритих конкурсів на державні замовлення і закупівлі. Там, де це неможливо, повинні застосовуватися жорсткі специфікації і стандарти на продукцію та послуги;

– зменшення монополії та створення конкуренції у сфері надання державних послуг. Ринок корупційних послуг функціонує за законами «економіки дефіциту», тому необхідно всіляко полегшувати доступ громадян до державних послуг;

– позбавлення від позабюджетних фондів, які здійснюють виплати посадовцям. Бюджетне недофінансування органів виконавчої влади змушує їх створювати позабюджетні фонди, що поповнюються за рахунок відрахувань, пов'язаних, як правило, з виконанням відомством своїх функцій (платежі, штрафи і т. п.). Позабюджетні фонди контролюються набагато слабкіше, що сприяє розростанню корупції;

– удосконалення конституційної системи стримувань і противаг. Поки Конституція підтримує занадто жорсткий захист Президента від позбавлення повноважень, зберігається залежність (особливо –

матеріальна) законодавчої та судової влади від виконавчої, слабкий парламентський контроль за виконавчою владою;

– істотне збільшення грошового утримання державних службовців (що особливо важливо для нижчої і середньої ланок). Тут потрібно долати природний комплекс неповноцінності: «як можна підвищувати, коли в країні погано!». Одночасно зі збільшенням грошового утримання та введенням потужної системи соціальних гарантій необхідно позбавлятися від застарілої системи відомчих пільг, пов'язаних із побутом чиновників;

– налагодження механізмів проходження служби з урахуванням розмежування юридичного статусу професійних чиновників і «політичних призначенців». Встановлення для керівників в органах виконавчої влади обмежених квот на включення в коло своїх підлеглих «політичних призначенців» дає корисний ефект. Присутність в оточенні начальника кар'єрних чиновників, менше залежних від волі цього керівника, зменшує можливість його корупційної поведінки.

Висновки. Перемогти корупцію можна тільки шляхом залучення інститутів громадянського суспільства, оскільки саме воно найбільше зацікавлене в такій перемозі [5]. Це тим більш необхідно в умовах серйозного відчуження суспільства від влади. Залучаючи громадські організації до повноцінного співробітництва при вирішенні проблеми подібного масштабу, держава отримує шанс підвищення довіри громадян, а значить, шанс на досягнення поставлених цілей.

Економічна безпека держави та антикорупційна політика мають підкріплюватися підготовкою і прийняттям низки законодавчих актів, що охоплюють різні сфери регулювання, серед яких можуть бути прийняття законів України: про лобізм; про відповідальність за легалізацію злочинних доходів; про конфіскацію майна і доходів, набутих в результаті незаконних операцій; про державний контроль над відповідністю великих витрат на споживання декларованим доходам [6].

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2011. – № 40. – С. 404.
2. Герасин А. Н. Теневые экономические отношения и их воспроизводство в рыночной системе хозяйства / А. Н. Герасин. – М. : Бизнес-Пресс, 2006.
3. Кириченко О. А. Проблеми управління економічною безпекою суб'єктів господарювання : [монографія] / О. А. Кириченко, В. С. Сідак, С. М. Лаптев та ін. – К. : УЕП «Крок», 2008. – 401 с.
4. Сколотяний Ю. Розвод у Малинівці / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. Україна. – № 35 від 05.10.2012.
5. Соскін О. І. Визначення національної економічної моделі України: порівняльний аналіз можливих альтернатив / О. І. Соскін // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 1 (103). – С. 47–55.
6. Сиченко В. В. Економічна безпека держави та антикорупційна політика / В. В. Сиченко : розділ 3.1. колективної монографії «Сучасні концепції, передумови та перспективи розвитку підприємств України» / [під заг. ред. К. Ф. Ковальчука]. – Дніпропетровськ : ІМА-прес, 2012. – С. 228–238.

Рецензенти: **Корецький М. Х.**, д.держ.упр.;
Івашова Л. М., д.держ.упр.

© Сиченко В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 13.11.2012 р.

СИЧЕНКО Віктор Володимирович – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрного університету, Заслужений працівник освіти України.

Коло наукових інтересів: проблеми обґрунтування державної політики в різних сферах економіки.

ДИНАМІЧНІ ПРОЦЕСИ ТА ВЛАСТИВОСТІ ГЛОБАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено динаміку процесу глобального регулювання соціальної політики за певними етапами: формування правових стандартів соціальної політики (перший етап), міжнародного і правового закріплення системи основних соціальних прав людини і затвердження їх як основних цілей соціальної політики (другий етап), глобальної кампанії за соціальний прогрес і розвиток (третій етап); із застосуванням теорії соціального поля, розглянуто основні властивості соціальної політики з точки зору глобального регулювання.

Ключові слова: соціальна політика, глобальне регулювання, соціальне поле.

В статье исследована динамика процесса глобального регулирования социальной политики по этапам: формирование правовых стандартов социальной политики (первый этап), международного и правового закрепления системы основных социальных прав человека и утверждение их в качестве основных целей социальной политики (второй этап), глобальной кампании за социальный прогресс и развитие (третий этап); с применением теории социального поля, рассмотрены основные свойства социальной политики с точки зрения глобального регулирования.

Ключевые слова: социальная политика, глобальное регулирование, социальное поле.

The article analyses the dynamics of the process of global social policy regulation in stages: the formation of the legal standards of the social policy (first stage) of the international and legal confirmation of the system of basic social human rights and their approval as the main goals of social policy (the second stage), the global campaign for social progress and development (the third stage); with the use of the theory of social field, discusses the main features of social policy from the point of view of global regulation.

Key words: social policy, global regulation, social field.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сьогодні глобальні проблеми соціально-економічної політики формуються як екологічна та соціальна орієнтація економіки, зміцнення національної та міжнародної безпеки, перехід на модель сталого розвитку, що забезпечує рівність інтересів сьогодення і майбутнього покоління. Зміст глобалізації, її суперечливий характер, наслідки і широкий спектр сприйняття світовим загалом та наукова рефлексія з приводу цього феномену – одне з найзагальніших явищ сучасності. Проте, окрім суто практичних питань, важливого значення набуває дослідження безпосередніх властивостей глобального регулювання соціальної політики, розуміння динамічних процесів розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Науковий аналіз проблематики розвитку соціальної політики України неминуче

призводить до її розгляду в контексті теорії і практики сучасної глобалізації, яка, як з'ясувалося, у XX столітті може мати перекося як суто ліберального, так і антиліберального характеру. При цьому більшість фахівців теорію глобалізації пов'язують із базовими концептуальними положеннями модернізації, яка трактується різним чином. Сьогодні, очевидно, що існують різні модернізаційні концепції, а також різні умови їх реалізації в кожній країні. Не випадково до рубежу XX-XXI століть позначили себе різні типи та теорії модернізації, виникли концепції, що заперечують доцільність сучасних теорій модернізації.

У багатьох регіонах світу модерністські концепції на порозі XXI століття стали виходити з моди. Так, наприклад, прихильники теорії залежності – Бродель Ф., Валлерстайн І., Луман Н. та інші – критикують теорію модернізації і вказують на її вади, залежність від інтересів розвинених країн. Однак, довівши специфіку розвитку різних світових систем, ці

автори не змогли повною мірою спростувати корисність різних теорій модернізації. Вони продовжують розвиватися і визначати пошук оптимальних рішень модернізаційного розвитку в різних країнах та регіонах світу.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Головна відмінність між цими рішеннями проявляється знову і знову на вагах «лібералізм» – «антилібералізм», «державне управління» – «стихія ринку». Оптимальна міра того й іншого продовжує визначати пошук ефективності модернізації суспільства, його дієздатного, стабільного функціонування, визначення основних динамічних особливостей соціальної політики в глобальному масштабі.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою роботи є дослідження динамічних процесів та властивостей глобального регулювання соціальної політики із застосуванням методології соціальної теорії поля.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових

результатів. Інтеграційні процеси в Європі та світі стосуються широкого кола проблем суспільного розвитку, які мають зовнішню і значною мірою внутрішню спрямованість. У сучасних умовах динамічних соціальних змін світова цивілізація знаходиться у стані руйнування стереотипів, зміни цінностей та ціннісних орієнтацій, пошуку нових дієвих концепцій державного регулювання соціальних процесів [1]. Для сучасних процесів глобалізації актуальним виступає розповсюдження соціальних зв'язків на різноманітні сфери діяльності (технологічну, організаційну, адміністративну, правову). Важливою видається також тенденція до встановлення взаємозв'язків через численні мережі сучасних комунікацій та нових інформаційних технологій (Інтернет). На сучасному етапі розвитку суспільних світових процесів, без врахування чиннику процесу глобалізації неможливо прогнозувати, визначати і здійснювати зовнішню політику будь-якої держави.

Історична динаміка глобального регулювання соціальної політики включає три основні етапи (рис. 1).

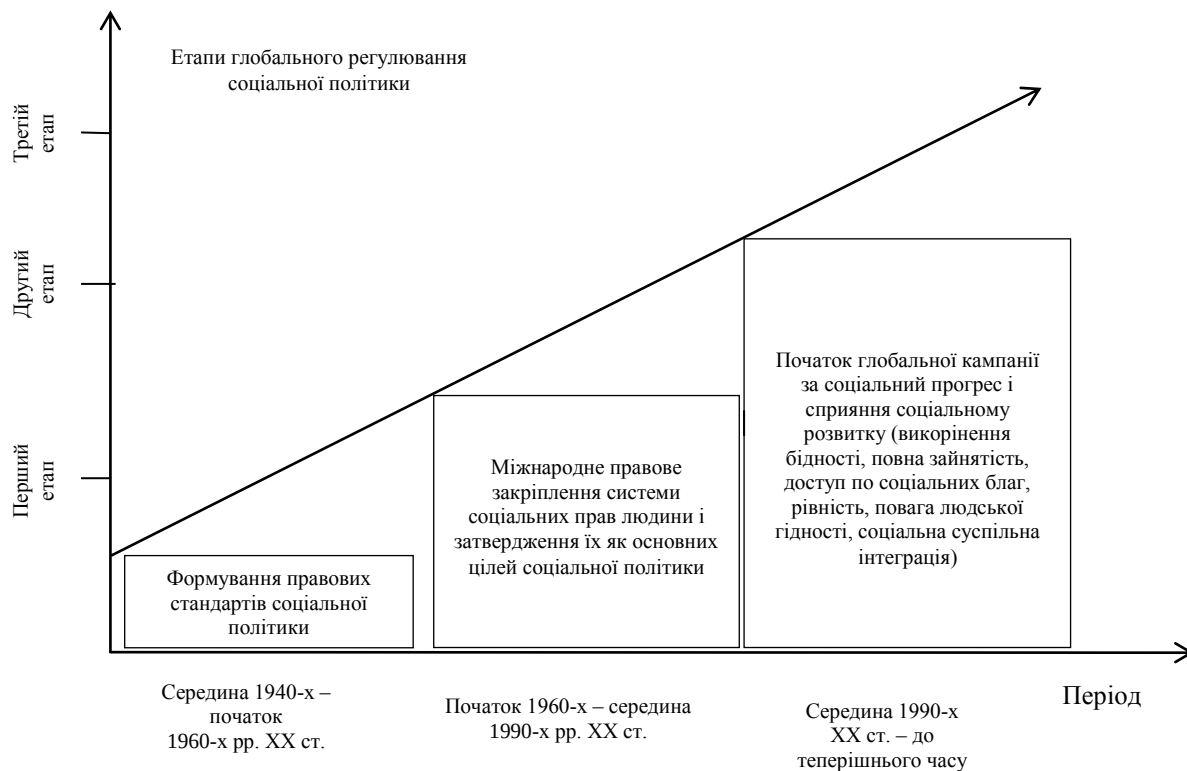


Рис. 1. Динаміка і основні етапи трансформації глобального регулювання соціальної політики

Перший етап (серед. 40-х років – почат. 60-х років XX століття) пов'язаний із формуванням правових стандартів соціальної політики, що орієнтують на те, щоб в її правовому змісті були викладені основні цілі, загальні принципи та зобов'язання сторін, основні норми соціальної політики. Основною інтенцією цього періоду було визнання того, що економічний розвиток повинен служити основою соціального прогресу і що повинні бути вжиті всі зусилля на міжнародному, регіональному та національному рівні для забезпечення фінансової і технічної допомоги із захисту інтересів населення.

На другому етапі (початок 60-х років – середина 90-х років XX ст.) відбувається і міжнародно-правове закріплення системи основних соціальних прав людини і затвердження їх як основних цілей соціальної політики, що має всеосяжний характер і поширюється на всі країни. Одночасно відбувається винесення питань соціальної політики на рівень багатонаціональних (транснаціональних) компаній, які отримували все більш широке поширення у світовому економічному розвитку. Правові стандарти цієї діяльності отримали відображення в тристоронній декларації принципів, що стосуються

багатонаціональних корпорацій та соціальної політики, яка була прийнята Міжнародної організації праці в 1977 р.

Третій етап (середина 90-х років XX століття – до сьогоднішнього початок глобальної кампанії за соціальний прогрес і розвиток. Основними завданнями третього етапу є:

- створення таких економічних, політичних, соціальних, культурних і правових умов, які будуть сприяти соціальному розвитку людей;
- досягнення цілі викорінювання бідності у світі, яке є для людства етичним, соціальним, політичним та економічним імперативом;
- створення надійних та стійких можливостей заробітку за допомогою вільно обраної продуктивної праці та сприяння досягненню мети повної зайнятості як одного з основних пріоритетів економічної та соціальної політики;
- сприяння соціальній інтеграції шляхом формування суспільства, яке було б стабільним, безпечним і справедливим й такого що ґрунтувалося б на принципах заохочення і захисту прав людини, а також на принципах недискримінації, терпимості, поваги різноманітності, рівності можливостей, солідарності, безпеки та участі всього населення, у тому числі уразливих груп та осіб і таких, що знаходяться в несприятливому положенні.

Для досягнення цих завдань необхідно забезпечити:

- розвиток повномірної поваги до гідності людини;
- досягнення справедливості і рівності у відносинах між жінками та чоловіками, визнавати й розширювати участь і керівну роль жінок у політичній, громадській, економічній, соціальній та культурній діяльності й в процесі розвитку;
- сприяння досягненню і реально домагатися цілей загального і справедливого доступу до якісної освіти, найвищого досяжного рівня фізичного та психічного здоров'я та доступу всіх людей до первинних медико-санітарних послуг, докладаючи особливі зусилля для усунення нерівності, пов'язаній із соціальними умовами, і без відмінностей за ознакою раси, національного походження, статі, віку або інвалідності;
- підвищення ролі культури в розвитку;
- збереження головних засад зорієнтованого на людину сталого розвитку і сприяти повному розвитку людських ресурсів і соціального розвитку;
- збільшення і більш ефективного використання ресурсів, що виділяються на потреби соціального розвитку;
- удосконалення і зміцнення бази міжнародного, регіонального та субрегіонального співробітництва в інтересах соціального розвитку в плані партнерства.

Таким чином, роль «людського фактора» у соціально-економічному розвитку зростає в усьому світі. Сучасна Україна не є винятком. Усе більш високі соціальні вимоги пред'являють до складових соціальної політики України міжнародні організації членом яких є держава [2].

Усі складові соціальної політики залежать від внутрішньої політики держави. Разом з цим соціальна політика знаходиться в тісній взаємодії і з зовнішньою політикою держави. І чим далі, тим більше посилюється зовнішній фактор у глобальному світі. Здійснення соціальної політики однієї держави виявляється в певному сенсі залежним від іншої держави. Так, потерпілі від природних катаклізмів країни вносять відповідні корективи у свою соціальну політику, у свої соціальні програми. Але таким же чином свої соціальні плани коректують і ті держави, які з почуття солідарності і гуманізму простягають постраждалим руку допомоги. Згідно із системним підходом до державного регулювання, будь-яка взаємодія (в тому числі і міждержавна) при цьому повинна виходити з функціонування соціального поля, яке включає тотальність можливих подій, здатних вплинути на результативність соціальної політики [3].

Межа між соціальним (внутрішнім) простором і зовнішнім світом нагадує швидше мембрану або мережу, здатну до проникнення, ніж стіну або жорсткий бар'єр. Соціальний простір і зовнішній світ тісно пов'язані. Зміни, що відбуваються в останньому, впливають на стан першого, і навпаки. Соціальну політику держави в цьому сенсі символізують дві властивості: диференціація – відокремленість від решти світу через суцільний кордон; відношення «частина – ціле» – входження в більший простір. У сенсі міжнародних відносин це вказує на доцільність врахування чинників глобалізації та диференціації відносно виробітку соціальної політики держави.

Із метою розуміння можливих взаємозв'язків у соціальному просторі, розглянемо такі властивості державної соціальної політики, як «плинність» і «ригідність». Плинність відбивається у швидкому реагуванні на будь-який вплив, рухливості і еластичності. Ригідність – у вчиненні опору змінам, жорсткості і нееластичності. Ригідність дозволяє зберегти цілісність системи соціальної політики, а плинність – розвивати її за спіральним принципом. Застосування принципів плановості, системності, творчого пристосування до суспільних змін дає можливість використання позитивних рис обох властивостей, незважаючи на їх різновекторну спрямованість. Зокрема, плановість, шляхом розробки мережі підпорядкованих планів, програм тощо, дає можливість визначення напрямку і таким чином збереження цілісності, а творче пристосування – корекції жорстких планів в умовах несталого навколишнього середовища (зовнішнього соціального поля). Творче пристосування базується на позиціях нестандартності, гнучкості, креативності, відповідності до плинності та не прогнозованості зовнішніх і внутрішніх чинників, які впливають на зміст і ефективність державної політики в соціальній сфері.

Висновки. Динаміку процесу глобального регулювання соціальної політики характеризують такі етапи: перший етап – «формування правових стандартів соціальної політики»; другий – «міжна-

родне і правове закріплення системи основних соціальних прав людини і затвердження їх як основних цілей соціальної політики»; третій – «глобальна кампанія за соціальний прогрес і розвиток».

Соціальну політику держави в глобальному сенсі символізують властивості до диференціації (відокремленість від решти світу через суцільний кордон) і до відношення в як «частина – ціле» (входження в більший простір), що зумовлюють необхідність врахування чинників глобалізації та

диференціації відносно виробітку соціальної політики держави.

Одними з важливих властивостей державної соціальної політики, за допомогою яких можна уявити більшу частину можливих взаємозв'язків у соціальному просторі, є «плинність» – швидке реагування на будь-який вплив – і «ригідність» – вчинення опору змінам. Обидві властивості можливо врахувати при виробітку соціальної політики у разі застосування принципів плановості, системності та творчого пристосування до суспільних змін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Якобсон Л. И. Социальная политика: коридоры возможностей / Л. И. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2006. – № 2. – С. 15–22.
2. Bauman Z. The Individualised Society. Cambridge, Polity Press / Z. Bauman. – 2001. – 259 p.
3. Погорелов С. Т. Применение социальной теории поля в государственной социальной политике / С. Т. Погорелов // Вісник МСУ. Серія «Соціологічні науки». – Т. 10. – С. 64–52.

Рецензенти: **Сиченко В. В.**, д.держ.упр.;
Ємельянов В. М., к.т.н., доц.

© Сиченко О. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.11.2012 р.

СИЧЕНКО Оксана Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу Дніпропетровського державного аграрного університету (м. Дніпропетровськ), відмінник освіти України.

Коло наукових інтересів: корпоративна соціальна відповідальність, соціальна звітність, державне регулювання соціальної сфери, процеси глобалізації і диференціації.

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СТРАТЕГІЇ ВООЗ ЩОДО ПРОФІЛАКТИКИ І БОРОТЬБИ З НЕІНФЕКЦІЙНИМИ ЗАХВОРЮВАННЯМИ

Досліджено стан впровадження в Україні Глобальної стратегії ВООЗ щодо профілактики та боротьби з хронічними неінфекційними захворюваннями на 2008-2013 рр. З урахуванням положень зазначеної стратегії та особливостей сучасного етапу реформування вітчизняної галузі охорони здоров'я, здійснено обґрунтування потреби у зміщенні акцентів з лікувальної роботи на профілактичну та в усуненні диспропорції щодо розвитку і надання амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги. Визначено коло завдань держави щодо забезпечення впровадження Глобальної стратегії ВООЗ щодо профілактики та боротьби з хронічними неінфекційними захворюваннями.

Ключові слова: стратегія, ВООЗ, хронічні неінфекційні захворювання, державні завдання, реформування.

Исследовано состояние внедрения в Украине Глобальной стратегии ВОЗ по профилактике и борьбе с хроническими неинфекционными заболеваниями на 2008-2013 гг. С учетом указанной стратегии и особенностей современного этапа реформирования отечественной отрасли здравоохранения, осуществлено обоснование потребности в смещении акцентов с лечебной работы на профилактическую и в устранении диспропорции по развитию и оказания амбулаторно-поликлинической и стационарной медицинской помощи. Определен круг задач государства по обеспечению внедрения Глобальной стратегии ВОЗ по профилактике и борьбе с хроническими неинфекционными заболеваниями.

Ключевые слова: стратегия, ВОЗ, хронические неинфекционные заболевания, государственные задачи, реформирования.

The state of implementation in Ukraine WHO Global Strategy on the prevention and control of chronic non-communicable diseases for 2008-2013. Subject to the provisions of this policy and the characteristics of our reform of the public health, by grounding requirements in shifting emphasis from curative to preventive work and eliminating disparities regarding the development and provision of outpatient and inpatient care. Defined range of tasks of the state to ensure the implementation of the WHO Global Strategy on the prevention and control of chronic non-communicable diseases.

Key words: strategy, WHO, chronic non-communicable diseases, public tasks of reform.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. У наш час загальновизнано, що епідемія хронічних неінфекційних захворювань (ХНІЗ) значною мірою пов'язана зі способом життя і виникненням внаслідок цього фізіологічних чинників ризику. Фактори ризику, пов'язані зі способом життя людини, є спільними для основних ХНІЗ. Зниження підвищених рівнів ризик-факторів супроводжується зменшенням захворюваності на ХНІЗ і смертності від них. На підставі цих взаємозв'язків була створена концепція факторів ризику, суть якої полягає в тому, що хоча причини

розвитку основних ХНІЗ остаточно не встановлені, завдяки експериментальним, клінічним і, особливо, епідеміологічним дослідженням визначені чинники, пов'язані зі способом життя, оточуючим середовищем, генетичними особливостями людини, які сприяють розвитку і прогресуванню цих захворювань. Ця концепція є науковою підставою їх профілактики [1, 2]. Система стратегічних цілей і принципів щодо ХНІЗ серед факторів, пов'язаних зі способом життя, виділяє куріння, нездорове харчування, недостатню фізичну активність і зловживання алкоголем. Їх корекція сприятиме зниженню індивідуального ризику за рахунок впливу на такі

біологічні чинники, як надлишкова маса тіла та ожиріння, артеріальна гіпертензія, порушення жирового і вуглеводного обміну [3-7].

Фактори ризику розвитку ХНІЗ прямо пов'язані із соціальними, економічними та екологічними детермінантами здоров'я. До них відносять освіту, наявність і доступність здорової їжі, психосоціальний стрес, доступність послуг охорони здоров'я та інфраструктур, що підтримують здоровий спосіб життя [8-10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Останніми роками в масштабах усього світу зростає рівень уваги до ХНІЗ та пріоритетності дій у цій сфері, саме цю проблематику висвітлюють у своїх роботах такі провідні вчені: А. М. Сердюк, Ю. І. Кундієв, А. М. Нагорна, В. П. Широбоков, В. Ф. Москаленко, Т. С. Грузева, Г. Л. Апанасенко, Ю. В. Єрмолова, І. М. Горбась, Г. О. Слабкий, Ю. Б. Ященко та ін. [11-17].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У міжнародному масштабі неухильно підвищується рівень усвідомлення проблем, пов'язаних із ХНІЗ, їх первинних причин, а також росте науково-доказова база для ефективних втручань. Було створено низку альянсів і партнерств (у тому числі із залученням міжнародних агентств, наукової спільноти, структур охорони громадського здоров'я та неурядових організацій до агітаційно-роз'яснювальної діяльності), опубліковано низку важливих доповідей, які містять рекомендації щодо активних дій з боротьби з ХНІЗ [18-25]. Проте увага до реалізації проблем, пов'язаних з ХНІЗ в Україні є недостатньою.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою наукової роботи є аналіз та оцінка стану впровадження Глобальної стратегії ВООЗ щодо профілактики та боротьби з хронічними неінфекційними захворюваннями на 2008-2013 рр.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Прийняття «Талліннської хартії: системи охорони здоров'я для здоров'я і добробуту» в Таллінні 25-27 червня 2008 р. стало новим кроком на шляху зміцнення систем охорони здоров'я. Саме ця хартія посідає особливе місце серед найважливіших документів міжнародного рівня з питань охорони здоров'я. Її можна поставити в один ряд з Алма-Атинською (1978 р.) та Люблянською (1996 р.) хартіями за рівнем значущості прийнятих рішень [26].

Прийняття Талліннської хартії стало кроком уперед в обговоренні питань розвитку охорони здоров'я на міжнародному рівні. Відповідно до положень Хартії, надання послуг охорони здоров'я повинно забезпечувати отримання високоякісної медико-профілактичної допомоги з особливою увагою до вразливих груп населення, створення для людей можливостей вибору на користь здорового способу життя, використання найбільш

адекватних технологій для високої ефективності та безпеки втручань; повагу до особистості, гідності та дотримання конфіденційності у взаєминах медичного персоналу та пацієнтів; пріоритетний розвиток первинної медико-санітарної допомоги; інтеграцію цільових програм боротьби з конкретними хворобами в існуючі структури та служби охорони здоров'я; цілісний підхід до обслуговування, включаючи профілактику, діагностику, лікування, реабілітацію, координацію між різними надавачами послуг, закладами та установами як у державному, так і в приватному секторі [27, 28].

Окрім цього, як комплексна основа для систематичного виявлення виникаючих епідемій, зниження впливу факторів ризику та вдосконалення медичної допомоги для пацієнтів з ХНІЗ прийнята в 2010 р. глобальна стратегія зі скорочення шкідливого вживання алкоголю стала ще одним важливим документом, поряд з існуючими інструментами з питань харчування, фізичної активності та здоров'я.

У 2008 р. Всесвітня асамблея охорони здоров'я схвалила План дій зі здійснення Глобальної стратегії ВООЗ щодо профілактики та боротьби з хронічними неінфекційними захворюваннями (2008-2013 рр.).

Окрім цього, в Україні за роки реформування системи охорони здоров'я з різних причин скоротився обсяг профілактичної роботи, що проводять заклади охорони здоров'я, спрямованої на первинну і вторинну профілактику захворювань, у т. ч. шляхом санітарної освіти. Відзначається недосконалість процесу управління, організації і методик надання профілактичної допомоги населенню різних соціальних груп і порушення пропорційності в розвитку цієї служби.

Протягом останніх років знову велика увага приділяється необхідності зміцнення систем охорони здоров'я: на європейському рівні заклик до зміцнення потенціалу та служб охорони громадського здоров'я прозвучав у Талліннській хартії; у світовому масштабі важливість забезпечення доступності та високої якості послуг підкреслена в Доповідях про стан охорони здоров'я у світі за 2008 р. (присвячена первинній медико-санітарної допомоги) і за 2010 р. (присвячена питанням фінансування систем охорони здоров'я з метою загального охоплення населення медико-санітарною допомогою).

У масштабах Європи увагу знову зосереджено на основних факторах ризику ХНІЗ. Дотепер 47 держав-членів Європейського регіону є офіційними сторонами Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну (РКБПТ). У 2006 р. відбулася міжнародна конференція з питань боротьби з ожирінням, підсумком якої стало прийняття хартії, другого Європейського плану дій ВООЗ щодо харчових продуктів та харчування на 2007-2012 рр. і Європейської рамкової основи для сприяння фізичній активності в інтересах здоров'я (2007 р.); Європейський план дій зі скорочення шкідливого вживання алкоголю (2012-2020 рр.) представлено на розгляд Регіонального комітету ВООЗ у 2012 р. У широких рамках діяльності Регіонального бюро

ВООЗ щодо проблем ХНІЗ продовжується робота в галузі охорони психічного здоров'я та з проблем інвалідності; і в такому ключі для затвердження на цій сесії Регіонального комітету представлена Європейська декларація про здоров'я дітей і підлітків з обмеженими інтелектуальними можливостями (2010 р.). У Пармській декларації з навколишнього середовища і здоров'я (2010 р.) європейські держави-члени ВООЗ поставили перед собою мету зробити важливий внесок у профілактику ХНІЗ шляхом дій, спрямованих на зниження впливу шкідливих факторів навколишнього середовища. Крім того, важливі заходи щодо детермінант здоров'я, з профілактики хвороб, з проблеми здорового і активного старіння, а також проти бідності та соціальної нерівності вживає Європейський союз (ЄС).

Держави-члени ВООЗ виявляють зростаючий інтерес до здійснення Європейської стратегії з боротьби з ХНІЗ, у цих країнах досягнуто значного прогресу за багатьма її аспектам. Складені та переглянуті систематичні огляди національних документів та інструментів з політики щодо боротьби проти тютюну і алкоголю, з питань харчування і фізичної активності, поглиблені уявлення про потреби, наявний потенціал та прогалини у їх практичному впровадженні. РКБПТ ще не ратифікована в семи країнах Регіону, проте навіть у деяких країнах, що є офіційними сторонами конвенції, втілення взятих зобов'язань здійснюється на недостатньому рівні.

Охоплення населення економічно ефективними втручаннями у сфері профілактики та надання допомоги при ХНІЗ все ще носить фрагментарний характер. Загальна картина тягаря хвороб і факторів ризику є неповною, оскільки залишається проблемою гармонізація механізмів збору даних і застосовуваних визначень. У понад третині країн провадиться політика або стратегія у боротьбі з поширенням ХНІЗ, причому лише у половині з них ця політика здійснюється на практиці і лише в одній третині забезпечується цільовими бюджетними асигнуваннями.

Основними причинами невиконання профілактики в охороні здоров'я є:

- недостатні уявлення і увага лікарів до профілактики взагалі;
- лікарі не мають компенсації за профілактичні заходи;
- лікарі не мають часу на профілактичні заходи;
- багато клініцистів не мають чітких уявлень, які саме профілактичні заходи необхідні;
- лікарі мають сумніви щодо клінічної ефективності профілактичних заходів;
- лікарі не знають, як порівняти відносну ефективність різних профілактичних заходів;
- лікарі вагаються, що саме порадити хворому за короткий час контакту з ним.

Для реалізації принципів профілактики необхідне проведення попередніх науково-аналітичних і практичних розробок для обґрунтування:

- умов та механізмів економічної зацікавленості у збереженні здоров'я з боку індивіда, соціальних інститутів, керівників підприємств та організацій;

- штатно-організаційної структури перспективної низки профілактичних закладів (центрів, відділень, кабінетів);

- маркетингових стосунків у профілактичній медичній діяльності [10,11].

Концепція розвитку охорони здоров'я має передбачати також розгляд інноваційних процесів, які стосуються планування, координації та методичного забезпечення медичної профілактики на різних рівнях управління охороною здоров'я, удосконалення моделі фінансування санітарно-гігієнічних, медико-гігієнічних, оздоровчих, санітарно-просвітницьких заходів, наукового обґрунтування системи медико-інформаційного забезпечення фахівців медичної діяльності.

Таким чином, реалізація Глобальної стратегії ВООЗ у боротьбі з хронічними неінфекційними захворюваннями передбачає першочергове проведення кардинальних медико-організаційних економічних заходів: профілактика за своєю значущістю, характером і специфікою передбачає наявність централізованих підходів та державного регулювання при розміщенні ресурсів та забезпечення їх доступності до кожного громадянина держави.

Можливо, є необхідність відновлення ієрархічної єдиної структурної адміністративної системи управління профілактичною допомогою. Навіть в умовах децентралізації та демократизації суспільства необхідно підвищити рівень державного програмування та управління на єдиній науково-методологічній основі.

На цих глобальних і регіональних документах та результатах понад двадцятилітньої роботи зі сприяння зміцненню здоров'я було розроблено широко визнані принципи, що збігаються з концептуальними положеннями стратегії Здоров'я–2020, на базі яких базуються усі дії, передбачені цим планом – від встановлення пріоритетів до реалізації і наступної оцінки досягнутого, а саме:

- *Увага до питань соціальної справедливості.*

Особливу увагу необхідно приділити тому, якою мірою соціальні детермінанти, такі як гендер, соціально-економічне становище, етнічна приналежність, міграційний статус і рівень освіти, а також розподіл цих детермінант впливають на можливості людей робити стійкий вибір на користь здоров'я.

- *Зміцнення систем охорони здоров'я.*

Подальший розвиток ПМСД, поряд зі службами охорони громадського здоров'я, має ключове значення для зміцнення здоров'я населення, профілактики хвороб, ранньої діагностики та надання інтегрованої медичної допомоги.

- *Урахування інтересів здоров'я в усіх стратегіях.*

Більш широкі детермінанти епідемії ХНІЗ в основному знаходяться за межами сфери впливу сектору охорони здоров'я. Може йтися про такі сфери, як торгова й податкова політика, доступ до освіти та медичної допомоги, міське планування та містобудування.

- *Підхід з урахуванням усіх етапів життя.*

Ризик виникнення ХНІЗ зростає протягом всього життя, починаючи з впливу на плід під час

вагітності, раннього дитинства, підліткового і зрілого віку. Поняття «здорове старіння» включає такі аспекти, як зміцнення здоров'я протягом усього життя, навколишні умови, що допомагають подолати функціональні порушення, рівень соціального захисту, а також доступ до необхідних соціальних та медичних послуг.

– *Розширення прав і можливостей громад та громадян.*

– *Збалансованість популяційного та індивідуального підходів.*

Більшість випадків хвороб виникає серед людей груп низького або помірного ризику, і лише для невеликої частини ризик має вкрай виразний характер. Відповідно, всебічна профілактична стратегія повинна бути спрямована як на зниження рівнів ризику серед населення в цілому, так і на цільове охоплення осіб, схильних до підвищеного ризику.

– *Інтегровані програми.*

Усі ХНІЗ та фактори їх ризику мають конкретні особливості, успішне вирішення пов'язаних з ними проблем вимагає наявності спеціальних знань і навичок і цілеспрямованих незалежних дій. Разом з тим об'єктивний досвід показує, що комплексна стратегія, що складається з множинних втручань, дає більш відчутне покращення показників здоров'я, ніж сукупність окремих заходів, причому часто виявляється і більш економічно ефективною.

– *Принцип участі всього суспільства.*

Охорона та зміцнення здоров'я – це результат спільних зусиль держави і суспільства. Основна мета полягає в тому, щоб зміцнити зв'язки між профілактичними та лікувально-діагностичними службами, підвищити рівень співпраці між державними та недержавними структурами, забезпечити активну участь суспільства, сфери бізнесу та пересічних громадян.

Важливе значення для розробки цілеспрямованих дій, моніторингу ходу роботи і успішності протистояння ХНІЗ, а також для планування та оцінки стратегій та політики мають дані епіднагляду. Системи епіднагляду повинні бути якісними, надійними, стандартизованими і стійкими. Їх слід коригувати відповідно до потреб країн, при цьому координувати їх на міжнародному рівні слід за допомогою загальних протоколів, визначень показників, аналітичного інструментарію і баз даних, що дозволяють проводити міжнародні порівняння спостережуваних тенденцій. Що стосується ХНІЗ, то система епіднагляду повинна генерувати і простежувати інформацію за наступними напрямками: тягар ХНІЗ (захворюваність, смертність, інвалідність та економічний збиток); оцінка поширеності хвороб і тенденцій відповідних факторів ризику; соціальні детермінанти; групи ризику; хід реалізації науково обґрунтованих стратегій. Належну увагу слід приділяти вразливим групам і дезагрегованим популяційним даними шляхом подання відомостей за статтю, віковими групами та соціальним чинниками, такими як рівень освіти, доходи та місце проживання. Слід вивчати можливості зв'язків з іншими відповідними системами епіднагляду,

наприклад щодо екологічних впливів та інфекційних хвороб.

Необхідно інтегрувати моніторинг та оцінку ХНІЗ і факторів ризику в загальні системи інформації охорони здоров'я з метою зміцнення зв'язків і стійкості, що дозволить проводити довгострокову оцінку та розподіл показників ефективності втручань по боротьбі з ХНІЗ.

На сьогодні є достатньо фактичних даних для того, щоб вживати заходи з боротьби з ХНІЗ, і слід використовувати найкращі наявні з них, проводячи постійний моніторинг з метою набуття досвіду та необхідної адаптації. Однак існує потреба в отриманні додаткових фактичних даних, наприклад, за результатами оцінки ефективності (в середньому по населенню і розподіл) та економічної рентабельності втручань. Необхідно розвивати зв'язки між фахівцями і керівниками та забезпечити розповсюдження даних в різних форматах для різних аудиторій і через різні канали зв'язку.

Основні завдання стратегії щодо підвищення ролі профілактики в охороні здоров'я:

– проведення аналізу втрат здоров'я населення та ефективності функціонування системи охорони здоров'я за сучасними світовими і вітчизняними показниками, проведення наукової оцінки економічної ефективності заходів щодо профілактики;

– підвищення пріоритету профілактики захворювань у програмах національних дій із забезпечення і покращення здоров'я населення; розробка

– системи міжвідомчого та міжрегіонального співробітництва щодо проблем профілактики, удосконалення шляхів підготовки, сертифікації та матеріально-технічних і фінансових ресурсів, спрямованих на профілактику;

– використання ЗМІ для просвітницької роботи серед населення щодо основ здорового способу життя, забезпечення ЗМІ необхідною науковою інформацією щодо причин виникнення захворювань, основних методів їх профілактики та засад здорового способу життя;

– організація, розробка і реалізація програм диспансеризації різних цільових груп населення, виділення груп високого ризику розвитку захворювань, рання діагностика, своєчасне лікування і спостереження за ефективністю лікування артеріальної гіпертензії, гіперхолестеринемії, цукрового діабету тощо;

– введення в стандарти медичних послуг заходів із профілактики неінфекційних захворювань, лікування тютюнової, алкогольної, наркотичної залежності, введення в постійну практичну діяльність служб первинної ланки охорони здоров'я профілактики неінфекційних захворювань і корекції чинників ризику їх розвитку, як до появи симптомів захворювання (з метою попередження), так і після появи клінічних ознак хвороби (з метою попередження її прогресування);

– об'єднання зусиль медичних структур, які здатні здійснювати профілактику: санітарно-епідеміологічної служби, центрів здоров'я, відділень профілактики у поліклініках, медичних працівники

первинної і вторинної ланки, профпатологічної служби, науково-дослідних інститутів тощо за умови визначення політики (основ профілактики), забезпечення діяльності, підтримки, моніторингу і впровадження її у практику охорони здоров'я;

- розробка і затвердження стандартів навчання за фахом «Санологія» щодо підготовки кадрів у медичних навчальних закладах, включення в програми навчання не тільки теоретичних аспектів профілактики, але й практичних модулів з метою формування навиків, які потрібні спеціалістам для повсякденної роботи у галузі профілактики неінфекційних і інфекційних захворювань;

- самозабезпечення життєво необхідними біологічними медичними продуктами, що надасть можливість не залежати від імпорту та ряду негативних чинників, які впливають на виконання календаря щеплень та інших важливих програм з охорони здоров'я. Для підвищення рівня профілактики інфекційних захворювань держава має виступити головним регулятором, який формує державне замовлення на біопродукти, координує роботу в регіонах, забезпечує зв'язок між системою охорони здоров'я, науковими закладами НАМН і НАН України та виробниками, постачальниками та іншими суб'єктами ринку, впровадити систему гарантування якості біологічних медичних продуктів при виробництві, дистрибуції, а також їх обігу на ринку.

З ініціативи ВООЗ було розпочато міжнародну кампанію «Здоров'я для всіх», у рамках якої досліджувалася, систематизувалася, узагальнювалася й оприлюднювалася інформація про існуючу загрозу антропологічної катастрофи. На 5-й сесії ВООЗ (травень 1998) країни – члени звернулися до всіх народів і урядів із закликом прийняти і реалізувати концепцію «Здоров'я для всіх у XXI сторіччі». Цей документ є посібником з політики і стратегії досягнення здоров'я для населення всіх країн.

Незважаючи на позитивну динаміку окремих показників здоров'я, загальна смертність населення, у т. ч. працездатного віку, та смертність від окремих причин в Україні значно перевищують відповідні показники країн Європейського Союзу. Темпи збільшення тривалості життя населення в Україні є нижчими, ніж в розвинених європейських країнах. Зберігається від'ємний приріст населення. Значними є глобальний тягар хвороб, основу якого формують хронічні неінфекційні захворювання, та поширеність чинників ризику, зокрема тютюнокуріння, зловживання алкоголем.

Соціально-економічними наслідками несприятливої медико-демографічної ситуації, збільшення загального тягара хвороб, передчасної смертності населення України є значні медико-соціальні втрати та економічні збитки.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Дослідженням встановлено, що чинна система охорони здоров'я не задовольняє у повному обсязі потреби населення в доступній, високоякісній та ефективній медичній допомозі. Попередні реформи у сфері охорони

здоров'я не дали бажаного результату через непослідовний, переважно фрагментарний характер, що не дозволило адаптувати систему медичної допомоги до ринкових відносин.

Однчасне виконання значної кількості державних цільових програм в охороні здоров'я призвело до розпорошеності ресурсів галузі.

Потребують удосконалення організація та управління системою охорони здоров'я. Необхідним є забезпечення оптимізації та реструктуризації мережі закладів охорони здоров'я, пріоритетного розвитку ПМСД на засадах сімейної медицини, розвитку екстреної медичної допомоги, формування мережі закладів реабілітаційної, паліативної допомоги, впровадження сучасних медичних технологій профілактики, діагностики, лікування та реабілітації, медичних стандартів, клінічних настанов, протоколів надання медичної допомоги.

Існує нагальна потреба у зміщенні акцентів з лікувальної роботи на профілактичну та в усуненні диспропорції в розвитку і наданні амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги.

Таким чином, актуальність розвитку медичної профілактики зумовлена тим, що в охороні здоров'я склався певний дисбаланс між переважним розвитком лікувально-діагностичних видів спеціалізованої допомоги (особливо стаціонарних її видів) за рахунок профілактичної допомоги. Ставлення до охорони здоров'я має стати не менш пріоритетним, ніж розвиток високотехнологічної та високоартісної допомоги, необхідно кардинально змінювати. Сучасна модель функціонування і розвитку медичної профілактики має органічно поєднувати економічні інтереси держави, галузі та окремої людини.

Профілактика не може бути успішною лише за рахунок сил охорони здоров'я – необхідна тісна співпраця з іншими секторами суспільства. Партнерство між міністерствами, недержавними і громадськими організаціями, науково-дослідними установами і професійними науковими товариствами за активної участі самого населення дозволило б об'єднати ресурси для проведення спільної профілактичної роботи на етапах її планування, реалізації та оцінки ефективності і впливати на поведінку населення через різні сектори суспільства.

Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямі. Основне завдання для нашої системи охорони здоров'я – посилення профілактичної спрямованості надання медичної допомоги. Причому профілактика захворювань повинна одночасно проводитися за трьома напрямками. По-перше, масова профілактика, або популяційна стратегія, скерована на все населення. У її основі лежить принцип формування здорового способу життя. По-друге, так звана стратегія високого ризику, коли профілактика здійснюється двома способами – оздоровленням способу життя і медикаментозною корекцією чинників ризику, що призводить до виникнення і прогресування хвороби. По-третє, вторинна профілактика, що включає раннє виявлення захворювання з подальшим його лікуванням.

Виходячи із зазначеного, існує необхідність в розробці державних стандартів профілактики неінфекційних захворювань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Действия общественного здравоохранения в целях улучшения здоровья детей и всего населения. Доклад о состоянии здравоохранения в Европе. Европейское Региональное Бюро Всемирной организации здравоохранения. – Копенгаген : ВОЗ, 2005. – 154 с.
2. Медведовська Н. В. Загальні закономірності стану здоров'я населення України / Н. В. Медведовська, Б. П. Криштопа, А. С. Кутуза // Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію. 2010 рік. – К., 2011. – С. 34–41.
3. Давиденко Н. В. Динаміка особливостей харчування та серцево-судинні захворювання (15-річне дослідження) [Електронний ресурс] / Н. В. Давиденко // Проблеми харчування. – 2006. – № 6. – Режим доступу : http://www.medved.kiev.ua/arh_nutr/art_2006/n06_3_3.htm.
4. Державна програма «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1849 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 1. – С. 129.
5. Комаров Ю. М. Высокая смертность как ведущая причина депопуляции / Ю. М. Комаров // Профилактика заболеваний и укрепление здоровья. – 2007. – № 5. – С. 4–7.
6. Контроль над тютюном в Україні : національний звіт. – К. : МОЗ України, 2009. – 127 с.
7. Масленникова Г. Я. Профилактика и снижение курения табака в практическом здравоохранении / Г. Я. Масленникова, Р. Г. Оганов // Профилактич. мед. – 2010. – № 6. – С. 11–16.
8. Оцінка динаміки поширеності тютюнокуріння в Україні / К. С. Красовський, Т. І. Андреева, А. А. Григоренко, Н. А. Бутильська // Вісн. соц. гігієни та орг. охорони здоров'я України. – 2009. – № 2. – С. 91–99.
9. Красовський К. С. Проблеми тютюнопаління та його вплив на здоров'я населення / К. С. Красовський, А. А. Григоренко, С. М. Янченко // Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію. 2010 рік. – К., 2011. – С. 115–123.
10. Совместная работа на благо здоровья // Доклад Всемирной организации здравоохранения о состоянии здравоохранения в мире. – Женева : ВОЗ, 2006.
11. Апанасенко Г. Л. Индивидуальное здоровье: Теория и практика / Г. Л. Апанасенко // Валеология. – 2006. – № 1. – С. 5–13.
12. Апанасенко Г. Л. Книга о здоровье / Г. Л. Апанасенко. – К. : Медкнига, 2007. – 132 с.
13. Горбась І. М. Профілактика хронічних неінфекційних захворювань – реальний шлях поліпшення демографічної ситуації в Україні / І. М. Горбась // Укр. кардіол. журн. – 2009. – № 3. – С. 6–11.
14. Корнацький В. М. Проблеми здоров'я суспільства та продовження життя / В. М. Корнацький. – К. : ТОВ «Ферзь-ТА», 2006. – 136 с.
15. Материалы для подготовки и квалификационной аттестации по специальности «Общественное здоровье и здравоохранение» : [учебн. пособ.] / под ред. В. С. Лучкевича, И. В. Полякова. – СПб., 2005. – 288 с.
16. Москаленко В. Ф. Пріоритетні напрями протидії глобальним загрозам громадському здоров'ю та міжнародна безпека в охороні здоров'я / В. Ф. Москаленко // Охорона здоров'я України. – 2007. – № 1. – С. 9–11.
17. Стратегія розвитку профілактики в охороні здоров'я в Україні / А. М. Сердюк, Ю. І. Кундієв, А. М. Нагорна, В. П. Ширококов // Журнал НАМН України. – 2012. – Т. 18, № 3. – С. 358–371.
18. Курс на оздоровление. Европейская стратегия профилактики и борьбы с неинфекционными заболеваниями, 2012–2016. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2012. – 66 с.
19. Михайлова Ю. В. Отражение развития профилактики в законодательных актах Российской Федерации / Ю. В. Михайлова, Н. П. Соболева, Л. А. Сковердяк // Профилактика заболеваний и укрепление здоровья. – 2005. – № 6. – С. 3–6.
20. План дійсвий по реалізації Європейської стратегії профілактики і боротьби з неінфекційними захворюваннями, 2012–2016. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2012. – 39 с.
21. План дійсвий по реалізації Європейської стратегії профілактики і боротьби з неінфекційними захворюваннями, 2012–2016. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2012. – 39 с.
22. Стратегия профилактики и контроля неинфекционных заболеваний и травматизма в Российской Федерации (проект), Москва, 2008 г. // Профилактика заболеваний и укрепление здоровья. – 2008. – № 4. – С. 9–19.
23. Farrington J. L. Country capacity for noncommunicable disease prevention and control in the WHO European Region. Preliminary report [Electronic resource] / J. L. Farrington, S. Stachenko. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2010. – Access mode : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/122976/E94316.pdf.
24. Rose G. Strategy of prevention: lessons from cardiovascular disease / G. Rose // British Medical Journal. – 1981. – Vol. 282. – P. 1847–1851.
25. Kickbusch I. 21st century governance for health and well-being: a study for the WHO European Regional Office. Progress update [Presentation at the fourth session of the Eighteenth Standing Committee of the WHO Regional Committee for Europe, Geneva, 15 May 2011].
26. Москаленко В. Ф. Прийняття «Таллінської хартії: системи охорони здоров'я для здоров'я і добробуту» – новий крок на шляху зміцнення систем охорони здоров'я / В. Ф. Москаленко, Т. С. Грузева // Внутренняя медицина. – 2008 – № 4 (10).
27. Молодь за здоровий спосіб життя : Щорічна доп. Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2009 р.). – К. : М-во України у справах сім'ї, молоді та спорту, Держ. ін-т сім'ї та молоді, 2010. – 156 с.
28. План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.11.2010 р. № 2140-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2140-2010-p>.

Рецензенти: **Даций О. І.**, д.е.н., проф.;
Ємельянов В. М., к.т.н., доц.

© Линник С. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.11.2012 р.

ЛИННИК Сергій Олександрович – Директор державної установи «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України», кандидат наук з державного управління.

Коло наукових інтересів: державне управління в сфері екології, державне управління у сфері охорони здоров'я.

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УПРАВЛІННІ МИТНОЮ СПРАВОЮ

У статті досліджується механізм взаємодії громадських об'єднань (організацій, бізнес-асоціацій) з органами державної влади в економічному розвитку України, зокрема в експортно-імпортній галузі та митній справі. Окреслюються моделі участі громадськості в управлінні митною справою, формулюються варіанти пропозицій громадським організаціям щодо технології взаємовідносин із владними структурами, порядку та умов здійснення діалогу між громадськістю та владою.

Ключові слова: управління митною справою, діалог органів влади та громадськості, громадські об'єднання, асоціація, громадська рада, митна справа, нормативно-правові акти.

У статті досліджується механізм взаємодії громадських об'єднань (організацій, бізнес-асоціацій) з органами державної влади в економічному розвитку України, зокрема в експортно-імпортній галузі та митній справі. Окреслюються моделі участі громадськості в управлінні митною справою, формулюються варіанти пропозицій громадським організаціям щодо технології взаємовідносин із владними структурами, порядку та умов здійснення діалогу між громадськістю та владою.

Ключові слова: управління митною справою, діалог органів влади та громадськості, громадські об'єднання, асоціація, громадська рада, митна справа, нормативно

The article examines the interaction mechanism between NGOs (organizations, business associations) and state authorities in the economic development of Ukraine, particularly in the export-import sector and customs. Also the model for public participation in the management of customs is defined, options offers NGOs on technology relationships with authorities, procedures and conditions of dialogue between the general public and the authorities are formulated.

Key words: customs business management, interaction between authorities and public, non-governmental organizations, public council, customs business, legislation.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Демократичні перетворення в Україні, реформування економіки і суспільного життя, розбудова правової держави у значній мірі залежить від участі у цьому процесі громадськості, громадських організацій (асоціацій). Одним із сегментів такої участі є формування державної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності та митної справи. Тому дослідження механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в реалізації економічної політики та її вплив на соціально-економічні процеси в Україні, зокрема, в сфері зовнішньоекономічної політики та митної справи є досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Зважаючи на посилення уваги органів влади до більш активного залучення громадськості та представників бізнесу до вирішення кардинальних

загальнодержавних завдань, з боку українських учених значно посилився інтерес до згаданої проблематики. Особливу зацікавленість цією тематикою виявляють дослідники-економісти, соціологи, вчені з питань державного управління. Протягом останніх 15 років (1995-2010) цій тематиці присвячено 29 кандидатських, 5 докторських дисертацій і три монографії [1, с. 19].

Так, в основу досліджень Н. К. Дніпренко [2] покладено досвід роботи підрозділу з питань взаємодії з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади в згаданій галузі. У книзі досліджується робота громадських об'єднань в Україні і, водночас, аналізується і адаптується до нашого сьогодення сучасний західноєвропейський досвід комунікативної роботи.

Усебічний аналіз взаємодії владних структур і громадськості здійснено в монографії «Влада і

суспільство: діалог через громадські ради»[1]. Автори провели поглиблений аналіз стану та узагальнення досвіду взаємодії центральних органів виконавчої влади з громадськими радами та окреслили рекомендації щодо розвитку цієї форми взаємодії центральних органів виконавчої влади і громадськості, зокрема із залученням до згаданого процесу громадських рад.

Із 2005 року в журналі «Митний брокер» започатковано рубрику «Громадська рада» де проводиться інформування з питань практичної діяльності Громадської ради при ДМСУ, громадських рад при регіональних митницях, митницях, участі громадських об'єднань в розвитку митної справи. У цій рубриці (з 2005 року – до сьогодні) досліджується регуляторна діяльність Громадської ради, участь громадськості в опрацюванні проекту нового Митного кодексу України, роль громадських об'єднань у розв'язанні окремих конфліктів між владою і підприємницькими ланками.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проблеми взаємодії органів державної влади з громадськістю знайшли своє відображення в наукових працях таких вітчизняних учених, як Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух, Н. К. Дніпроенко, Ю. Ж. Шайгородський. Проте автори розглядають в основному загальні питання налагодження такої взаємодії, а проблеми взаємовідносин між митними органами та громадськими інституціями залишаються не дослідженими.

Наразі особливо необхідно зосередити увагу на аналізі діяльності підприємницьких структур – суб'єктів ЗЕД, громадських організацій і Громадської ради при Держмитслужбі України, регіональних митницях, митницях. При цьому особливої уваги вимагають позитивні та негативні фактори в роботі дорадчих організацій при владних структурах різних рівнів, опрацьовані ґрунтовні висновки та

рекомендації стосовно подальших перспектив їх практичної діяльності.

Метою дослідження є дослідження дії механізму участі громадян, підприємницьких структур, громадських об'єднань у становленні та розвитку громадянського суспільства в Україні, у тому числі в багатоплановому процесі еволюції національної митної служби.

Виклад основного матеріалу. Громадські організації (бізнес-асоціації) відіграють ключову роль в економічному розвитку будь-якої країни. Оскільки бізнес-асоціації є основними виразниками інтересів ділового співтовариства, а нерідко й ініціаторами ринкових реформ, вони здатні підсилити економічний потенціал держави та усіляко сприяти впровадженню у життя стратегічних планів подальшого розвитку України. Проте не можна не бачити, що бізнес-асоціації, як і громадські об'єднання, в цілому, знаходяться сьогодні на першому етапі свого розвитку і ще не в стані у повній мірі очолити й спрямувати підприємницьку та організаторську діяльність бізнесових структур в інтересах держави і власне самого бізнесу. Частина ж різного роду профільних підприємств не бачить в асоціаціях своїх партнерів і уникають активної роботи в їх складі. З аналогічною ситуацією зустрічаються і члени деяких вже існуючих громадських організацій.

Відтворимо модель участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об'єднань.

Член громадської організації звертається до керівництва громадської організації зі зверненням: заявою, скаргою, пропозицією. І тут декілька можливих моделей розгляду заяви:

Варіант 1 (рис. 1). Керівництво громадської організації приймає рішення допомогти члену організації, направляє звернення члена організації в митний орган із супровідним листом, іншим членам організації редакція звернення невідома.

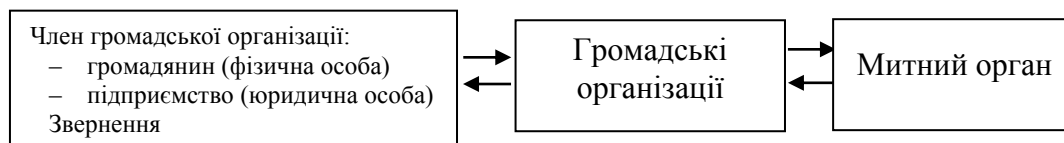


Рис. 1. Схема участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об'єднань (варіант 1)

Варіант 2 (рис. 2). Отримавши звернення члена громадської організації керівництво проводить аналіз звернення, виявляє його причину, направляє звернення із супровідним листом усім членам громадської організації.

Отримавши звернення члена громадської організації керівництво громадської організації розміщує його на своєму сайті для широкого обговорення із громадськістю, тут же розміщує пропозиції, що надійшли в ході обговорення, узагальнює пропозиції, відтворює узагальнену редакцію пропозиції. Направляє цю пропозицію громадської організації до Громадської ради при Державній митній службі

України. Громадська організація виступає у цьому випадку модератором обговорення. Результати обговорення у відповідному комітеті чи в робочій групі Громадська рада при ДМСУ направляє до митного органу.

У цих випадках ми бачимо, що керівництво громадської організації на власний розсуд вирішує, яку модель застосувати до того чи іншого звернення. При цьому акцентуємо увагу на тому, що керівництво громадської організації у своєму зверненні повинно розкрити перед митним органом механізм та долю участі громадськості в обговоренні і прийнятті кінцевої редакції звернення.

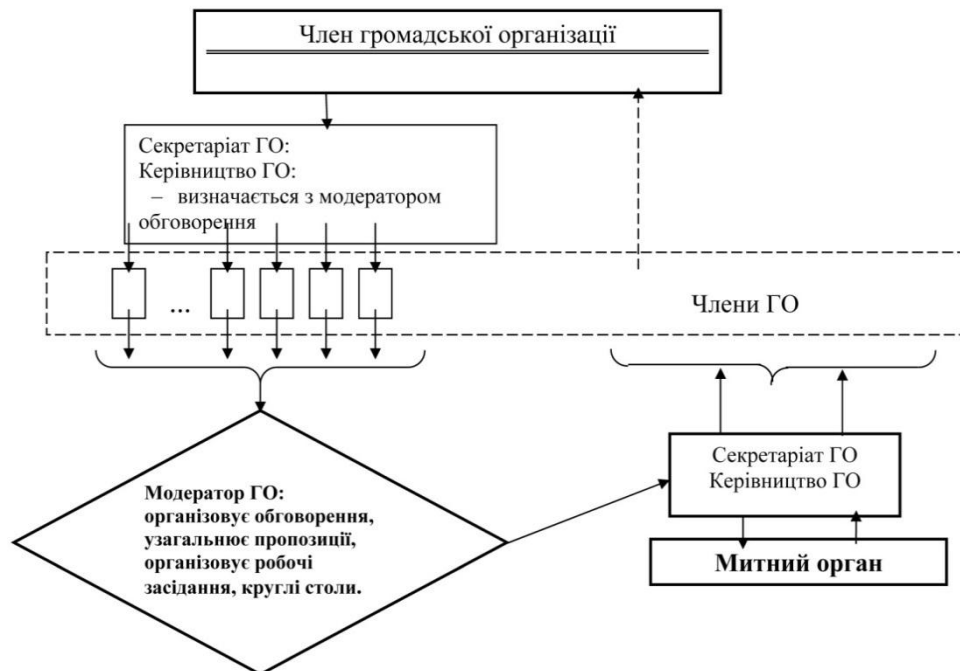


Рис. 2. Схема участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об'єднань (варіант 2)

Після обговорення узагальнює пропозиції членів організації, визначає кінцеву редакцію

звернення – позицію громадської організації та направляє в митний орган. Варіант 3 (рис. 3)

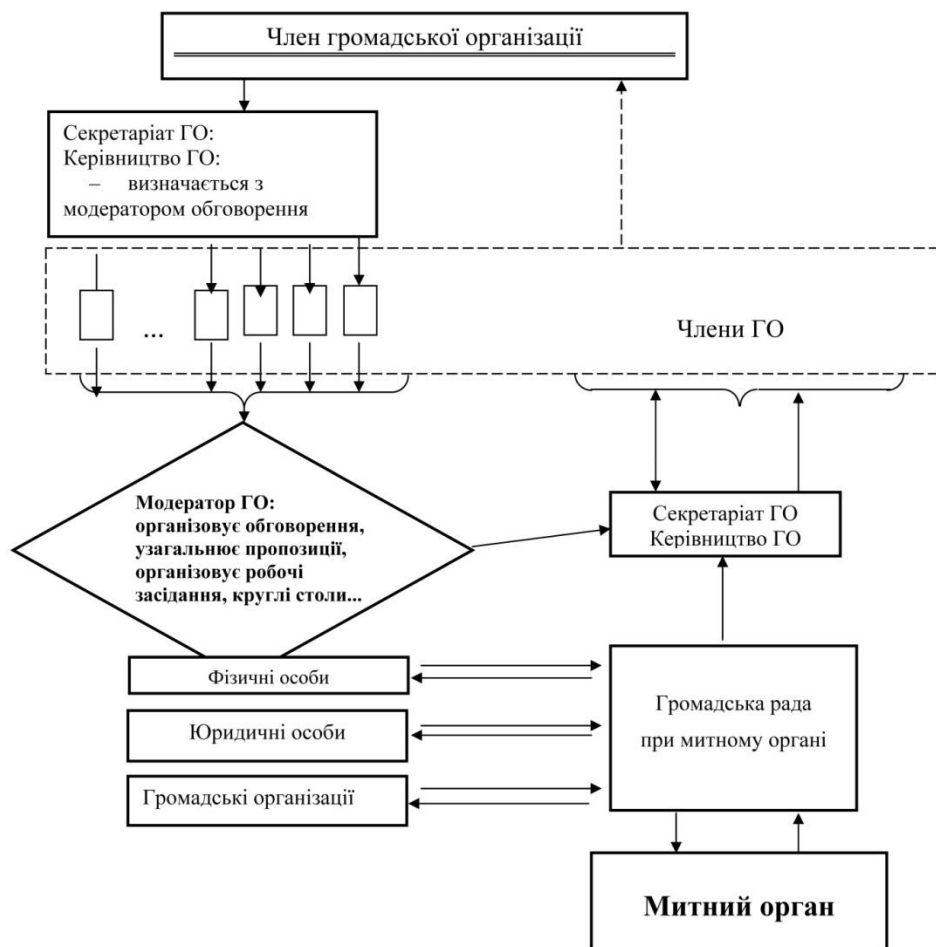


Рис. 3. Схема участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об'єднань (варіант 3)

Дії громадської організації, які були направлені на відтворення суспільної думки із порушеного питання, заслуговують позитивної оцінки і відповідного ставлення. Це ні в якому разі не заважає проведенню форуму щодо порушеного питання на сайті митного органу. Але такий підхід свідчить про виважену, обгрунтовану позицію громадськості і відкритість роботи громадської організації. Робота громадських організацій у такому напрямку свідчить про відкритий, конструктивний діалог між громадськістю та митною службою та сприяє партнерським стосункам.

У цілому аналіз механізмів взаємодії митних органів з громадськими організаціями дозволяє нам внести наступні пропозиції:

- залучати до обговорення звернень членів громадської організації, інших представників громадського суспільства, інші громадські організації, а також дорадчі органи при владних структурах;
- організовувати обговорення звернень представників громадського суспільства з митної справи і серед не членів громадської організації;
- результатами обговорення пропозицій представників громадського суспільства мають бути чіткі, конструктивні пропозиції;
- позицію громадської організації щодо пропозицій представників громадського суспільства розміщати на сайті громадської організації.
- митним органам сприяти громадським організаціям, які працюють відкрито та прозоро, в організації обговорення пропозицій щодо загальних питань, що стосуються змін редакції регуляторних актів з митної справи із залученням відповідних фахівців.

На виконання статті 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Держмитслужбою протягом 2010 року здійснювалося базове, повторне та періодичне відстеження результативності регуляторних актів. Досліджуючи інформацію, розміщену на сайті, не видно конкретних результатів роботи громадськості щодо повторного відстеження результативності регуляторних актів, хоча митні органи у своїх звітах і посилаються на роботу із громадськими об'єднаннями.

У документі «Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державною митною службою України у 2010 році» [2], розміщеному на сайті Держмитслужби, зазначено: «...відповідно до статті 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської

діяльності»... на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада» та відомчому веб-сайті Держмитслужби <http://www.customs.gov.ua> створена і функціонує рубрика «Обговорення проектів документів». На цих сайтах розміщуються для громадського обговорення проекти відомчих регуляторних актів, а також законодавчих актів, головним розробником яких є Держмитслужба, повідомлення про розроблені проекти регуляторних актів, аналізи їх регуляторного впливу та звіти про відстеження їх результативності.

Під час оприлюднення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» проекту постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 № 1229 «Про внесення змін до Порядку здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості» було отримано зауваження та пропозиції від Американської Торговельної Палати в Україні, Європейської Бізнес Асоціації, Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні. Під час доопрацювання проекту, зауваження та пропозиції були частково враховані. Щодо неврахованих зауважень було складено протокол узгодження позицій...»

Висновки. На підставі дослідження умов і порядку взаємодії владних структур і громадських об'єднань можна сформулювати такі рекомендації:

А) митним органам:

- сприяти роботі чинних громадських організацій, асоціацій, профільних спілок (укладати меморандуми про співпрацю, проводити спільні круглі столи, семінари);
- сприяти створенню фізичними та юридичними особами профільних громадських об'єднань.

Б) громадським об'єднанням (асоціаціям):

- обговорення загальних норм проводити на своїх сайтах відкрито, залучаючи не тільки своїх членів, а всіх зацікавлених осіб. Такий підхід приведе до росту авторитету асоціацій, розкриє їх юридичний потенціал, наміри в конструктивному діалозі із суспільством знаходити компромісні редакції, які задовольняють членів асоціації і суспільство, а у цивільному діалозі із владою дозволять відстоювати право включення своїх напрацювань до законопроектів.

Вважаємо, що провадження даних рекомендацій в практичну діяльність обох сторін дозволить суттєво поліпшити взаємовідносини між ними, що сприятиме підвищенню ефективності роботи митних органів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шайгородський Ю. Ж. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : [монографія] / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛІВОДА А. В., 2011. – 520 с.
2. Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державною митною службою України у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>.
3. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади: [навч. посіб.] / [за заг. ред. Н. К. Дніпренка]. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 284 с.
4. Протокол засідання Громадської ради при ДМСУ № 3 від 12 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.public-council.customs.gov.ua>.

5. Регламент Громадської ради при Державній митній службі України, затверджений рішенням Громадської ради, протокол № 4 від 21 червня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.public-council.customs.gov.ua>.
6. Підсумки роботи Громадської ради за період 2009-2010 року // Митний брокер. – 2010. – № 3. – С. 3–7.

Рецензенти: **Івашова Л. М.**, д.н. держ.упр.;
Лазарева О. В., к.е.н., доц.

© Трусов С. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.11.2012 р.

ТРУСОВ Сергій Іванович – редактор журналу «Митний брокер», директор видавництва ТОВ «Панорама», член Правління Громадської ради при Державній митній службі України.

Коло наукових інтересів: проблеми взаємодії влади та громадськості.

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ СПРОЩЕНОГО МИТНОГО КОНТРОЛЮ ДО ПІДПРИЄМСТВ- СУБ'ЄКТІВ ЗЕД

В умовах становлення та розвитку ринкових відносин в Україні, глобалізації економічних відносин, а також інтеграції української економіки до світової економічної та фінансової системи, проблема забезпечення економічної безпеки нашої держави набула особливої актуальності. Тому виникає низка завдань, що потребують нагального вирішення. Одним із головних питань є наближення митного законодавства до міжнародних норм, правил та стандартів, у тому числі визначення рівня довіри митного органу до підприємств-резидентів, до яких під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності митними органами можуть бути встановлені форми й обсяги митного контролю та митного оформлення, які сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур. Проблеми застосування процедури спрощеного митного контролю в практичній діяльності митних органів та напрями їх вирішення розкрито в статті.

Ключові слова: спрощений митний контроль, підприємство-резидент, об'єкт митного контролю, митне оформлення, «білий» список, «зелений» список, зона спрощеного митного контролю.

В условиях становления и развития рыночных отношений в Украине, глобализации экономических отношений, а также интеграции украинской экономики в мировую экономическую и финансовую системы, проблема обеспечения экономической безопасности нашего государства приобрела особую актуальность. Поэтому возникает ряд задач, требующих неотложного решения. Одним из главных вопросов является приближение таможенного законодательства с международными нормами, правилами и стандартами, в том числе определение уровня доверия таможенного органа к предприятиям-резидентам, к которым при осуществлении внешнеэкономической деятельности таможенными органами могут быть установлены формы и объемы таможенного контроля и таможенного оформления, которые будут способствовать упрощению и ускорению таможенных процедур. Проблемы применения процедуры упрощенного таможенного контроля в практической деятельности таможенных органов и направления их решения раскрыты в статье.

Ключевые слова: упрощенный таможенный контроль, предприятие-резидент, объект таможенного контроля, таможенное оформление, «белый» список, «зеленый» список, зона упрощенного таможенного контроля.

At the circumstances of becoming and development of market relations in Ukraine, globalizations of economic relations, and also integrations of the Ukrainian economy in the world economic and financial system, the problem of providing of economic security of our state purchased the special actuality. Therefore there is a row of tasks that need an urgent decision. One of main questions there is approaching of customs legislation to the international norms, rules and standards, including determination of level of custom authority to enterprises – resident's, to that for time of making external relations custom authorities can be fixed forms and volumes of custom control and custom registration, when will assist simplification and acceleration of custom procedures. The problems of application of procedure of the simplified custom control in practical activity of custom authorities and directions of their decision are exposed in this article.

Key words: simplified custom control, enterprise-resident, object of custom control, custom registration, «white» list, «green» list, zone of the simplified custom control.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Входячи у систему міжнародних економічних відносин, зокрема у СОТ, в умовах інтенсивного

формування глобалізації та інтеграційних процесів, Україна має враховувати сучасні тенденції світового розвитку. Важливим елементом державного управ-

ління ЗЕД є здійснення митного контролю, який відповідно до законодавства України покладається на митну службу. За погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи митниці можуть застосовувати порядок визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення. Цей Порядок встановлює механізм визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності митними органами, з урахуванням рівня довіри митного органу до підприємства, можуть бути встановлені форми й обсяги митного контролю та митного оформлення, які сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур.

Аналіз останніх публікацій та наукових досліджень. Проблеми організації та здійснення спрощеного митного контролю досліджували такі українські науковці та практики митної справи: В. А. Аргунова, В. П. Батіг, Є. М. Березного, Ю. П. Соловкова, П. В. Пашка, А. Д. Войцещука, О. Б. Єгорова, Ю. М. Дьоміна, І. Г. Калетніка та інших учених і практиків у сфері митної справи. Проте вплив належної організації митного контролю в умовах інтеграції до світового економічного простору та сучасних методів контролю в цих роботах розкрито недостатньо повно.

Особливої уваги заслуговують питання удосконалення системи митного контролю шляхом введення в практику діяльності митних органів здійснення митного пост-аудиту у вигляді виїзного та невиїзного документального контролю. Цими проблемам присвячені роботи П. В. Пашка та Л. М. Івашової, Т. С. Єдинак, О. М. Вакульчик.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проте, незважаючи на досить широке висвітлення проблем щодо здійснення митного контролю, в наукових працях наразі залишилося багато невирішених проблем, пов'язаних з однозначністю розуміння його ролі та місця в системі державного управління та розмежування понять митного контролю та митного пост-аудиту. Незважаючи на досить широке висвітлення проблем щодо здійснення спрощеного митного контролю, в наукових працях наразі залишилося багато невирішених проблем, пов'язаних з однозначністю розуміння його ролі та місця в системі державного управління.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Основна мета даної статті полягає в узагальненні та поглибленні теоретичних підходів до організації та здійснення спрощеного митного контролю підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, та розробці пропозицій з удосконалення форм його проведення з метою захисту національних інтересів держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У світі відбуваються глибинні об'єктивні процеси формування єдиного торговельного

простору, орієнтованого на все світове товариство. Міжнародна торгівля – це вельми важливий чинник економічного процвітання. Система світової торгівлі є уразливою з погляду її використання для потреб терористичної діяльності, що може істотно зашкодити розвитку усієї світової торгівлі. Митні органи, які контролюють і скеровують міжнародний рух товарів, мають виключні можливості для посилення безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання та сприяння соціально-економічному розвитку своїх держав шляхом збільшення надходжень до бюджетів і спрощення процедур міжнародної торгівлі. Діяльність митних органів України пов'язана із здійсненням митного контролю та митного оформлення товарів, речей, валюти, цінностей, транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. У будь-якій державі формується єдина система митного контролю, яка має відповідати тим завданням, що ставить перед собою країна. При цьому митному контролю підлягають усі товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України.

Сучасний митний контроль передбачає проведення митними органами мінімуму митних процедур, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи. Обсяг таких процедур та порядок їх застосування визначаються відповідно до Митного кодексу, інших нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Із метою визначення рівня довіри митного органу до підприємств-резидентів, до яких під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності митними органами можуть бути встановлені форми й обсяги митного контролю та митного оформлення, які сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур встановлено «Порядок визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення». Цей Порядок встановлює механізм визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності митними органами, з урахуванням рівня довіри митного органу до підприємства, можуть бути встановлені форми й обсяги митного контролю та митного оформлення, які сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур. Визначення рівня довіри забезпечується митним органом, у зоні діяльності якого знаходиться це підприємство, шляхом оцінювання його діяльності на відповідність Критеріям оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, затвердженим Державною митною службою України.

З метою визначення рівня довіри митного органу керівник підприємства (особа, яка його заміщує) звертається до митниці із заявою

довільної форми. Митним органам забороняється вимагати надання додаткових документів.

Оцінювання проводиться у місячний строк з дати надходження заяви підприємства про можливість встановлення до нього рівня довіри. Про визначений рівень довіри підприємство повідомляється митним органом письмово.

Перелік підприємств, яким встановлений відповідний рівень довіри, затверджується наказом митного органу та розміщується на офіційному сайті Держмитслужби України. Переведення підприємства до переліку, що відповідає більш високому або більш низькому рівню довіри, затверджується наказом митного органу із зазначенням підстав для прийняття такого рішення.

Для визначення рівня довіри в митному органі створюється постійно діюча комісія з оцінювання діяльності підприємств відповідно до Критеріїв оцінки. Очолює Комісію керівник митного органу або його заступник. До складу Комісії включаються керівники підрозділів, перелічені в Картці визначення рівня довіри митного органу до підприємства-резидента. У разі потреби голова Комісії може надсилати запити до інших митних органів для отримання інформації, що може вплинути на визначення рівня довіри. Якщо протягом року, що передуватиме даті проведення оцінки діяльності підприємства, ним здійснювалося митне оформлення товарів і транспортних засобів у іншому митному органі у випадках, визначених частиною третьою статті 71 Митного кодексу України, то Комісія надсилає запит до такого митного органу про відповідність підприємства Критеріям оцінки. Комісія митного органу, до якого надійшов запит, у двотижневий строк з дня його отримання здійснює перевірку відповідності підприємства Критеріям оцінки і заносить дані про результати перевірки до Картки та надсилає її митному органу – відправнику запиту.

За результатами оцінювання підприємства, Комісія, керуючись кількістю отриманих балів відповідно до Критеріїв оцінки, приймає рішення про віднесення його до «білого» чи «зеленого» списку або про невідповідність підприємства Критеріям оцінки.

У разі прийняття рішення про невідповідність підприємства Критеріям оцінки в розділі «Підстава для відмови щодо внесення підприємства до Реєстру» Картки головою Комісії або його заступником учиняється відповідний запис із роз'ясненням підстав щодо унесенні підприємства до Реєстру підприємств, до товарів і транспортних засобів яких установлення спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, визначених нормативно-правовими актами Державної митної служби України.

Протягом доби після прийняття рішення про невідповідність підприємства Критеріям оцінки митний орган письмово інформує підприємство про відмову в унесенні його до Реєстру із зазначенням причин такої відмови.

У разі одержання підприємством позитивної оцінки за результатами оцінювання, голова Комісії надсилає Держмитслужбі України для аналізу та

контролю в електронному вигляді повідомлення про наданий підприємству відповідного рівня довіри разом з його обґрунтуванням. Держмитслужба України в двотижневий строк з дня надходження до неї зазначеного повідомлення приймає рішення про підтвердження встановленого митним органом рівня довіри до підприємства або про непідтвердження встановленого рівня довіри до підприємства із зазначенням причин такого рішення.

У разі одержання позитивного результату оцінювання підприємства, голова Комісії готує проект наказу про внесення підприємства до «білого» або «зеленого» списку Реєстру.

Завірена митним органом копія наказу протягом доби надсилається ним підприємству. Оригінал наказу разом з Карткою та заявою підприємства передається Комісією в установленому порядку до загального відділу митного органу, копії зазначених документів залишаються у відділі (секторі) організації митного контролю митного органу.

Електронна копія наказу надсилається митним органом засобами електронного зв'язку Департаменту організації митного контролю, Департаменту аналітичної роботи та інформаційного моніторингу, митним органам, а дані підприємства вносяться керівником БОМК (або, за його відсутності, посадовою особою БОМК, визначеною керівником митного органу) до відповідного програмно-інформаційного комплексу Єдиної автоматизованої інформаційної системи Державної митної служби України, після чого відображається в колонці 6 Реєстру шляхом унесення до неї реквізитів наказу та короткої інформації про його зміст.

При цьому встановлені відповідно до визначеного рівня довіри форми й обсяги митних процедур, у тому числі зазначені в Переліку кодів нормативно-правових актів Державної митної служби України, окремі положення яких не застосовуються під час митного контролю та митного оформлення до товарів і транспортних засобів підприємств, що внесені до «білого»/«зеленого» списку Реєстру, застосовуються до товарів і транспортних засобів підприємства з дня набрання чинності наказом митного органу про включення його до Реєстру.

До товарів і транспортних засобів підприємств, унесених до «білого списку» Реєстру, не здійснюється митний огляд у пункті пропуску через державний кордон України, але здійснюється вибіркового митний огляд у митниці призначення/відправлення, якщо безпосереднім відправником або отримувачем таких товарів і транспортних засобів є це підприємство, а також не застосовуються положення нормативно-правових актів, наведені у Переліку інформаційних кодів нормативно-правових актів Державної митної служби України, окремі положення яких не застосовуються під час митного контролю та митного оформлення до товарів і транспортних засобів підприємств, що внесені до «білого»/«зеленого» списків Реєстру. До товарів і транспортних засобів підприємств, унесених до «зеленого списку» Реєстру, не

застосовуються наведені у Переліку положення нормативно-правових актів за інформаційними кодами, а також застосовується вибіркового митний огляд у пункті пропуску через державний кордон України та в митниці призначення/відправлення.

Процедура встановлення форм і обсягів митного контролю та митного оформлення, які сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур, до всіх унесених до Реєстру підприємств поширюється на митні режими імпорту, експорту, транзиту, митного складу, переробки на митній території України, переробки за межами митної території України.

Вказана процедура за рішенням митного органу поширюється також і на митний режим тимчасового ввезення (вивезення), у разі якщо підприємство є безпосереднім виконавцем робіт, пов'язаних з ремонтом і будівництвом морських і річкових суден, інших плавучих засобів і повітряних суден, щодо яких може бути наданий дозвіл на тимчасове ввезення з умовним повним звільненням від оподаткування.

Митний огляд у пункті пропуску через державний кордон України товарів і транспортних засобів, що належать підприємствам, включеним до «білого» списку Реєстру, може здійснюватися за наявності обґрунтованих підстав і за письмовим рішенням начальника митного органу або вповноваженої ним особи.

Митні органи здійснюють постійний контроль за дотриманням Критеріїв оцінки підприємствами, унесеними до Реєстру. При цьому начальники митних органів забезпечують безумовне дотримання вимог щодо внесення до ПК «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил» ЄАІС відповідними підрозділами повної та вичерпної інформації про всі порушені справи про контрабанду та/або справи про порушення митних правил протягом доби з часу їх порушення й опрацювання протягом доби з часу отримання від Держмитслужби України інформації про застосування до підприємств спеціальних санкцій, передбачених статтею 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Із метою оперативного отримання Комісією інформації про порушення стосовно внесених до Реєстру підприємств справ про КБ та/або ПМП наказом начальника митного органу керівнику ВОМК – члену Комісії (або, за його відсутності, посадовій особі ВОМК, визначеній керівником митного органу) надається доступ до розділу «Боротьба з контрабандою» ЄАІС. Зазначені посадові особи на початку кожного робочого дня здійснюють перегляд зазначеного розділу ЄАІС. У разі виявлення інформації про порушення стосовно унесеного до Реєстру підприємства справи про КБ та/або про ПМП керівник ВОМК (посадова особа ВОМК) негайно інформує про це Комісію. Одночасно з цим посадова особа ВОМК невідкладно вносить до колонки 8 Реєстру номер справи про КБ та/або про ПМП, результат її розгляду. В разі наявності інформації про

застосування до підприємства спеціальних санкцій, інформація про це також невідкладно уноситься посадовою особою ВОМК до Реєстру [3, с. 1–4].

Комісія протягом двох годин, з часу отримання зазначеної інформації, приймає рішення про призупинення дії наказу про включення підприємства до «білого»/«зеленого» списку Реєстру. Рішення комісії відображається в Картці, після чого протягом двох годин видається відповідний наказ. Завірена митним органом копія наказу надсилається ним підприємству. Оригінал наказу долучається до Картки та заяви підприємства і здається до загального відділу митного органу. Копії зазначених документів залишаються у ВОМК.

Протягом чотирьох годин з моменту направлення підприємству копії наказу його електронна копія надсилається посадовою особою ВОМК засобами електронного зв'язку до Департаменту організації митного контролю, Департаменту аналітичної роботи та інформаційного моніторингу, митних органів. Одночасно інформація про це протягом чотирьох годин уноситься цією посадовою особою до ЄАІС, після чого відображається в Реєстрі шляхом унесення до неї реквізитів наказу та короткої інформації про його зміст.

У разі закриття провадження у справі про КБ та/або про ПМП стосовно посадової особи підприємства чи скасування спеціальної санкції стосовно підприємства, наказ про відновлення дії наказу про включення підприємства до «білого»/«зеленого» списку Реєстру видається митним органом з дня набрання законної сили відповідним рішенням. Завірена митним органом копія наказу надсилається ним підприємству. Оригінал наказу долучається до Картки та заяви підприємства і здається до загального відділу митного органу. Копії зазначених документів залишаються у ВОМК. Протягом чотирьох годин з моменту направлення підприємству копії наказу його електронна копія надсилається посадовою особою ВОМК засобами електронного зв'язку до Департаменту організації митного контролю, Департаменту аналітичної роботи та інформаційного моніторингу, митних органів. Одночасно інформація про це протягом чотирьох годин уноситься цією посадовою особою до ЄАІС, після чого у колонці 6 Реєстру під реквізитами наказу про призупинення дії наказу про включення підприємства до «білого»/«зеленого» списку зазначаються реквізити наказу про скасування цього наказу. При цьому номер справи про КБ та/або ПМП та/або інформація про застосування спеціальної санкції з Реєстру видаляється.

Переведення підприємства з «білого» списку в «зелений» або виключення підприємства з Реєстру вирішується митним органом за результатами розгляду справи про КБ та/або про ПМП стосовно посадової особи підприємства та/або застосування спеціальної санкції до підприємства. При цьому відповідний наказ видається з дня набрання законної сили відповідним рішенням. Підприємство, переведене з «білого» списку в «зелений» список

Реєстру, може бути повернуто до «білого» списку не раніше ніж через рік за умови його відповідності Критеріям оцінки.

Підприємство, виключене з Реєстру, може повторно бути внесене лише у «зелений» список не раніше одного року з дати його виключення і за умови його відповідності Критеріям оцінки. Завірена митним органом копія наказу про переведення підприємства у «білий» або «зелений» список надсилається митним органом підприємству. Оригінал наказу долучається до раніше виданого оригіналу наказу про переведення підприємства до «зеленого» списку або про виключення з Реєстру, Картки та заяви підприємства, що зберігаються в загальному відділі. Копії зазначених документів залишаються у ВОМК. Протягом чотирьох годин з моменту направлення підприємству копії наказу його електронна копія надсилається посадовою особою ВОМК засобами електронного зв'язку до Департаменту організації митного контролю, Департаменту аналітичної роботи та інформаційного моніторингу, митних органів і вноситься цією посадовою особою до відповідного програмно-інформаційного комплексу ЄАІС, після чого відображається в колонці Реєстру шляхом унесення до неї реквізитів наказу та короткої інформації про його зміст. У разі зміни найменування, місцезнаходження, організаційно-правової форми підприємства, зміни керівників підприємства, ідентифікаційного коду за ЄДРПОУ підприємство протягом доби після здійснення таких змін зобов'язане повідомити про них митний орган. Митний орган протягом доби, наступної за днем отримання інформації, приймає рішення про виключення такого підприємства із Реєстру. Комісія митного органу протягом тижня з дня отримання інформації від такого підприємства про згадані зміни повторно у першочерговому порядку здійснює його оцінювання відповідно Критеріям оцінки [2, с. 7-4].

Ще одним кроком до спрощення митного оформлення є право митниці на здійснення митного контролю після закінчення експортно-імпоротної операції підприємця (тобто пост-аудит контроль) [6, с. 7]. Статтею 345 МК України визначено, що митні органи мають право здійснювати митний контроль шляхом проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи щодо:

- 1) правильності визначення бази оподаткування, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;
- 2) обґрунтованості та законності надання (отримання) пільг і звільнення від оподаткування;
- 3) правильності класифікації згідно з УКТ ЗЕД товарів, щодо яких проведено митне оформлення;
- 4) відповідності фактичного використання переміщених через митний кордон України товарів заявленій меті такого переміщення та/або відповідності фінансових і бухгалтерських документів, звітів, договорів (контрактів), калькуляцій, інших документів підприємства, що перевіряється,

інформації, зазначеній у митній декларації, декларації митної вартості, за якими проведено митне оформлення товарів у відповідному митному режимі;

5) законності переміщення товарів через митний кордон України, у тому числі ввезення товарів на територію вільної митної зони або їх вивезення з цієї території [1, с. 174].

Запроваджуються спеціальні спрощені митні процедури для добросовісних конкурентів. Українські підприємці, які тривалий час працюють на ринку, не мають заборгованостей, не допускають суттєвих порушень зможуть отримати статус уповноваженого оператора економічної діяльності. Статус уповноваженого економічного оператора надається підприємству митницею шляхом видачі сертифіката уповноваженого економічного оператора та включення його до Єдиного реєстру уповноважених економічних операторів матимуть один із дозволів на:

- спрощення митних процедур;
- спрощення митного контролю щодо надійності і безпеки;
- спрощення митних процедур і митного контролю щодо надійності і безпеки.

Поняття уповноваженого економічного оператора відносно нове для державної політики у сфері митної справи України. Чинний на сьогодні Митний кодекс України надає певні пільги уповноваженому економічному оператору під час проходження митного контролю. Уповноважений економічний оператор – це підприємство, створене відповідно до законодавства України, яке відповідає умовам, встановленим статтею 14 Митного кодексу, та має право користуватися спеціальними спрощеннями відповідно до статті 15 Митного кодексу. На даний час функціонує обмежений за формою та процедурою механізм застосування «режиму сприяння при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності».

Новий Митний кодекс України дозволяє підприємцям самостійно обирати митницю, в якій вони декларуватимуть товари. Що дозволить підприємцям зменшити витрати на перевезення – після перетину кордону ці товари можна відразу везти на адресу кінцевого споживача, «по дорозі», заїхавши до найближчої митниці для їх митного оформлення. Вводиться нове поняття «Компроміс у митній справі». Це встановлення випадків, коли при виявленні порушення митних правил товари можуть бути пропущені через митний кордон України до завершення розгляду справи про це порушення. Але це за умови, що такі товари не підлягають конфіскації і не будуть потрібні надалі в процесі провадження у справі або у випадку коли декларант сплачує всі податки чи представляє гарантію їх сплати.

Скорочено перелік видів порушень митних правил та переглянуто стягнення, які застосовуються за їх вчинення. Так, ст. 468-485 нового МКУ встановлено 18 видів правопорушень, за вчинення 5 з яких передбачено стягнення у вигляді конфіскації. Наразі переглянуто правила вилучення

транспортних засобів у зв'язку із порушеннями митних правил. Залишено тільки 3 випадки, коли такі транспортні засоби можуть бути конфісковані.

Це може статися тільки коли:

- на них переміщувалися заборонені до ввезення в Україну товари,
- ці транспортні засоби переміщувалися між пунктами пропуску,
- в транспортних засобах спеціально виготовлено сховища.

В інших випадках транспортні засоби комерційного призначення вилученню не підлягають [1, с. 238-244].

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, з метою визначення рівня довіри митного органу до підприємств-резидентів, до яких під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності митними органами можуть бути встановлені форми й обсяги митного контролю та митного оформлення, які сприятимуть спрощенню та прискоренню митних процедур встановлено порядок визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений

порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення. Запроваджуються спеціальні спрощені митні процедури для добросовісних конкурентів. Українські підприємці, які тривалий час працюють на ринку, не мають заборгованостей, не допускають суттєвих порушень зможуть отримати статус уповноваженого оператора економічної діяльності. Серед очікуваних результатів реформування митної служби саме це є головною стратегічною метою діяльності митної служби України та метою максимального забезпечення національних інтересів та успішної інтеграції до ЄС, а також забезпечить безперебійне переміщення вантажів з належною швидкістю та якістю, скорочення витрат часу на митний контроль та митне оформлення, удосконалення організації системи митного контролю та розробка методології його здійснення, має значно спростити справляння митних процедур, забезпечити їх прозорість і гласність, гармонізацію митного законодавства України до міжнародних стандартів, а також посилити роль митних органів у забезпеченні захисту економічних інтересів держави в процесі реалізації митної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України від 01.06.2012р. № 4495-VI. – К. : Алерта, 2012. – 288 с.
2. Про затвердження Критеріїв оцінки підприємств – резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення. Наказ Державної митної служби України від 10 серпня 2009 року N 735. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/>.
3. Про затвердження Порядку визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення. Наказ Державної митної служби України від 10 серпня 2009 року N 736. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/>.
4. Щодо використання інформації про результати митного контролю товарів іншим митним органом // Лист № 11/1-10.10/11664-ЕП від 08.10.10 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=50957>.
5. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : [монографія] / Л. М. Письмаченко. – Донецьк : ТОВ «ЮГО-Восток, Лтд», 2008. – 366 с.
6. Основи митного пост аудиту : [навчальний посібник] / Л. М. Івашова, Т. С. Єдинак, В. Ю. Єдинак / Дніпропетровськ : АМСУ, 2011. – 200 с.

Рецензенти: **Івашова Л. М.**, д.е.н., проф.;
Дацій О. І., д.е.н., проф.

© Кида Л. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.11.2012 р.

КИЙДА Людмила Миколаївна – викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України.

Коло наукових інтересів: система митного контролю.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ

У статті визначаються на основі аналізу актуальних трендів державного управління України та глобалізації концептуальні підходи до формування стратегічного управління митною справою. Запропонований підхід до формування стратегічного управління митною справою на основі розробленої Концепції реформування митної служби через врахування динамічних принципів державної митної політики, викликів, які постають перед митною політикою методологічними засобами стратегічного управління.

Ключові слова: державна митна політика, митна справа, стратегічне управління, глобалізація.

В статье определяются на основании анализа актуальных трендов государственного управления Украины и глобальных экономических процессов концептуальные подходы к формированию стратегического управления таможенным делом. Предлагается подход к формированию стратегического управления таможенным делом с помощью методологии стратегического управления на основании разработанной Концепции реформирования таможенной службы, учитывая динамические принципы государственной таможенной политики и вызовы, которым подвергается таможенная политика.

Ключевые слова: государственная таможенная политика, таможенное дело, стратегическое управление, глобализация.

In this paper are based on analysis of current trends of public administration in Ukraine and global economic processes conceptual approaches to the formation of the strategic management of customs business. An approach to the formation of the strategic management of customs business using strategic management methodology based on the concept developed by the reform of the customs service, taking into account the dynamic principles of the state customs policy and the challenges faced by the customs policy.

Key words: state customs policy, customs, strategic management, globalization.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Нові виклики, що постають в економічній сфері перед Україною, надзвичайно актуалізують питання ефективності державного управління. Значна кількість детермінант (і нерідко до кінця невизначений їхній характер), під впливом яких формується державна політика, вимагають сучасних підходів до загального планування, моделювання і прогнозування управлінських процесів. У такому разі без використання стратегічного підходу, сучасних науково-обґрунтованих розробок у галузі державного управління неможливим є розробка і впровадження на практиці концептуальних підходів до формування дійсно ефективних механізмів

управління як на галузевому, так і на міжгалузевому та загальнодержавному рівнях. Розуміння необхідності застосування стратегічних підходів співвідносно до процедур державного управління знайшло чималу кількість прихильників як серед вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Наприклад, російський експерт А. Юріна так сформулювала своє бачення завдань державної політики: «Державне стратегічне управління є самою суттю практичної діяльності вищого керівництва держави і полягає у підготовці країни до подолання кризових ситуацій у найближчій та віддаленій перспективі» [1]. Особливо зростає значення пошуку науково обґрунтованих моделей розвитку в період реформування секторів державної політики та ще й в умовах

складних соціально-економічних процесів, які відбуваються в Україні синхронно з глобалізаційними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проблемі впровадження стратегічного управління на рівні концептуальних підходів і практичного втілення у державну політику присвячені праці вітчизняних учених В. Бакуменка, В. Горбуліна, С. Здіорука та ін.

Водночас, на сьогодні, як справедливо відзначає вітчизняний дослідник С. Шубін, «невирішеною є проблема науково обґрунтованої дії державних інститутів влади в умовах відсутності... сформованої довгострокової стратегії держави» [2].

Дослідженням безпосередньо державної митної політики, історії її розвитку плідно займаються такі вітчизняні та зарубіжні учені як Е. Гвардзінська (Польща), А. Ноздрачов, І. Кротов (Російська Федерація), О. Гребельник, Л. Жеребцова, А. Кольбенко, В. Ченцов (Україна); митного права – С. Ківалов, С. Терещенко, В. Науменко (Україна) та ін.

За останнє десятиліття значний внесок у понятійно-методологічний рівень галузі науки «державне управління» саме в частині управління інституціональним розвитком державної митної служби України, визначення концептуальних засад реформування митної служби тощо зробили такі вітчизняні вчені, як С. Тоцька, І. Письменний,

Н. Липовська та ін. Відтак, незважаючи на вагомий внесок вітчизняних науковців у визначення проблем та перспектив розвитку митної справи та реалізації митної політики держави, не з'ясовано залишається проблема теоретико-методичного обґрунтування підходів до формування стратегічного управління митною справою.

Формування мети статті (постановка завдання). Метою статті є визначення, на основі аналізу актуальних трендів державного управління України та глобалізаційних економічних процесів, концептуальних підходів до побудови теоретико-методичної моделі стратегічного управління митною справою та її подальшого впровадження в роботі органів митної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Услід за українським ученим Б. Кормичем, який проаналізував вітчизняну правову джерельну базу, визначаємо, що митна політика – це «складова внутрішньої та зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки й економічного суверенітету держави» [3, с. 9].

Виходячи із сформованої на сьогодні галузевої нормативно-правової бази [4-6], яка визнає виняткове право держави на розробку та впровадження митної політики, можна визначити основні динамічні принципи формування державної митної політики (табл. 1).

Таблиця 1

Основні динамічні принципи формування державної митної політики

Принцип	Сутність принципу	Правова основа
Принцип єдності державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та контролю за її здійсненням	Україна самостійно формує систему та структуру державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на її території	ч. 1 ст. 8 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»
Принцип єдності політики експортно-імпортного контролю	В Україні діють єдині правила щодо порядку переміщення через митий кордон товарів та інших предметів	ч. 1 ст. 96 Митного Кодексу України
Принцип єдності митної території України	Територія України, в тому числі території штучних островів, установок та споруд, що створюються в економічній (морській) зоні України, над якими Україна має виключну юрисдикцію щодо митної справи, становить єдину митну територію	ст. 5 Митного Кодексу України
Принцип гармонізації та уніфікації митної діяльності України з загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами	Визнається прагнення України інтегруватися до світової економічної системи, загальноєвропейських економічних процесів, приєднатися до Світової Організації Торгівлі (СОТ/ВТО), для чого необхідно привести національні митні стандарти у відповідність з загальноприйнятими світовими принципами та вимогами	ч. 2 ст. 3 Митного Кодексу України
Принцип юридичної рівності і недискримінації, виключення невиправданого втручання держави у зовнішньоекономічну діяльність	Гарантується кожному право на підприємницьку діяльність, що не заборонена законом	ст. 42 Конституції України, ч. 4 ст. 2 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»

Зокрема це принципи єдності державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та контролю за її здійсненням, єдності політики експортно-імпортного контролю, єдності митної території України, гармонізації та уніфікації

митної діяльності України з загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами, захисту державою прав та законних інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності, юридичної рівності і недискримінації, виключення невиправ-

даного втручання держави у зовнішньоекономічну діяльність.

Слід відзначити, що дані, наведені у табл. 1, відображають лише загальні принципи формування державної митної політики на основі існуючої правової бази, яка перебуває в постійному становленні. Дослідники, які розглядають митну політику в контексті тієї чи іншої концепції, можуть виділяти інші, не менш значимі принципи, як от, наприклад, робить вже згадуваний нами Б. Кормич [3, с. 35-37] та І.Квеліашвілі [7], які розглядають питання забезпечення національної безпеки України «наріжним каменем» формування митної політики, або вітчизняний дослідник І. Письменний, який принципи формування митної політики виводить на основі аналізу діяльності митної служби України в межах системи державного управління та з урахуванням сучасних глобалізаційних тенденцій митної політики [8].

Як уже зазначалося, дані принципи є динамічними, такими, що змінюються залежно від внутрішньої та зовнішньої суспільно-політичної і економічної кон'юнктури. Відповідно, основними характеристиками середовища, в якому здійснюється нині вітчизняна митна політика, є, на думку автора, такі чинники:

1) невизначеність (як і на галузево-секторальному, так і на загальнодержавному рівнях) стратегії державної політики;

2) відсутність цілеспрямованого вектору розвитку митної служби через невизначеність зовнішньої економічної політики держави, яка, у свою чергу, викликана внутрішньополітичною дискусією в українському суспільстві стосовно пріоритетів зовнішньої політики (ЄвразЕС чи ЄЕС, ВТО чи Митний союз тощо);

3) вплив глобалізаційних економічних процесів, пов'язаних із розвитком світової торгівлі, відкритість до впливу світових фінансово-економічних криз;

4) розвиток інформаційних технологій, який суттєво змінює технологію митного оформлення, унеможливорює корупцію, пришвидшує та підвищує якість наданих послуг, створює нові масиви даних, які потребують обслуговування та управління, навчання персоналу;

5) система митних органів перебуває у стані постійного становлення, гальмування адміністративно-територіальної реформи на загальнодержавному рівні, часті перепідпорядкування митниць в залежності від управлінської моделі (централізація-децентралізація), яку обирає керівництво держави.

При цьому наведені характеристики несуть в собі ризики для оптимального вибору саме стратегії управління митною справою, оскільки стратегія передбачає середньо- і довгострокову часову перспективу.

Невизначеність стратегії державної політики не може бути подолана в межах чи силами однієї галузі (інституції) державного управління. Концептуальні засади прийняття і впровадження загальнодержавної стратегії розвитку, з огляду на складність вирішуваної проблеми та обсяг вже напрацьованих

наукових матеріалів виходять за межі предмету даної статті. Водночас, слід відзначити, що, на думку автора, помилковим є загальноприйняте в суспільстві твердження про нібито відсутність державної стратегії розвитку. І нормативні, і політичні документи стратегічного характеру, які окреслюють довгостроковий порядок денний для держави, на сьогодні в Україні існують. Інша справа – вони не отримують поки що визнання як загальнонаціонального плану дій. Візьмемо для прикладу щорічне Послання Президента України, у якому послідовно, з року в рік викладаються основні орієнтири розвитку держави. У цьому документі за 2012 рік, зокрема, містяться відповіді на виклики, які постали перед економічною безпекою держави. Так, зокрема, вказується, що валютна стабільність потребує «... поліпшення сальдо поточного рахунку, у тому числі у спосіб створення умов для зростання експорту товарів і послуг та імпортозаміщення, контролю за нарошуванням валового зовнішнього боргу» [9, 60]. Одним із шляхів послаблення фінансової залежності України від кон'юнктури світових ринків капіталу вбачається через впровадження принципу протекціонізму в зовнішній торгівлі; підтримку діяльності експортерів через експортне кредитування і страхування, спрощення механізмів відшкодування ПДВ, надання методичної, інформаційної та правової підтримки; дієве регулювання імпорту до України завдяки удосконаленню чинних і запровадженню нових механізмів захисту внутрішнього ринку з урахуванням вимог СОТ [9, 61]. Це – далеко не повний перелік шляхів вирішення проблем, які можна віднести до компетенції митних органів України.

Щодо невизначеності зовнішньої політики (проблемне поле розробки і впровадження якої також лежить за межами даного дослідження) можна зауважити, що, незважаючи на політичні труднощі із пошуком «зовнішньополітичного вектора», зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів господарювання не може припинитися ні на хвилину, відтак – і робота митниці. Очевидно, що в таких умовах відповіддю на цей виклик зовнішнього середовища може стати прагматичний державницький підхід до експортно-імпортних операцій, кожна вдала, швидка і зручна для суб'єктів господарювання транзакція – це тактична перемога кожного окремого підрозділу митниці і стратегічний успіх митної політики держави в цілому.

На користь такого прагматичного підходу говорить і статистика зовнішньоекономічної діяльності – так, за 2010 рік [10, с. 252-253] торгівельна активність України була майже рівнозначною як у «східному» напрямі (експорт до Російської Федерації – 13 428,1, імпорт – 221981 млн дол. США), так і в «західному» напрямі (експорт до країн Європи 13829,6, імпорт – 20004,5 млн дол. США).

Щодо глобалізаційних викликів, то слід розуміти, що, за влучним висловом південноафриканського фахівця митної справи Правіна

Гордхана (P. Gordhan), «проблеми, пов'язані з 21-м століттям, пред'являють вимоги до масивних митних адміністрацій» [19, р. 54]. На думку Гордхана, «зараз, більш ніж будь-коли раніше, необхідно для митних адміністрацій бути більш чутливими» [Там же]. Про те, що роль митниці у сучасному світі змінюється як під впливом еволюційних факторів (зростаюча глобалізація торгівлі), так і під впливом революційних факторів (міжнародний тероризм), відзначає і австралійський професор Девід Відовсон (D. Widdowson). Учений також вказує на те, що «Всесвітня торгова організація, Всесвітня митна організація та інші міжнародні організації реагують шляхом розробки міжнародних стандартів, які визнають зміни в характері управління кордонами» [20, р. 36]. При цьому сам термін «митниця» (як і завдання, які постають перед цією інституцією) у традиційному розумінні, на думку зарубіжних дослідників, тепер набуває зовсім іншого і ширшого значення.

Виклики перед митною політикою, пов'язані зі стрімким розвитком інформаційних технологій, долаються шляхом впровадження механізмів відкритості і прозорості процедур, додаткового навчання персоналу.

Постійні структурні зміни в адмініструванні митних органів є також серйозним викликом для цілеспрямованого стратегічного розвитку митної політики. Особливості структурних змін за останні два десятиліття в системі митниці, зокрема, ґрунтовно дослідив І. Бережнюк [11], який прийшов до висновку про деякі невідповідності і в новій (станом на 1 травня 2008 року), модернізованій системі управління митною справою в Україні. Так, зокрема, на думку І. Бережнюка, «невиправдане щодо підпорядкованості існування двох таких підрозділів, як Департамент організаційного забезпечення Голови Служби та відділ стратегічного планування» [12]. Аналізуючи еволюцію управління митною справою в Україні, вітчизняний дослідник В. Ченцов приходив до висновку, що станом на кінець 2010 року (коли розпочався черговий етап реформування) «...нова організаційно-управлінська структура митних органів відповідає адміністративно-територіальному устрою країни та має вигляд: «центральный аппарат ДМСУ – митниці – митні пости» [13, с. 10]. Але наведені факти свідчать також і про значну залежність між побудовою структурою управління митною справою і адміністративно-територіальною реформою, яка в Україні гальмується вже впродовж двох десятиліть. Також, на думку автора, наведена І. Бережнюком недоречність – не єдина вада сучасної системи управління. Чи не головне принципове упущення в даній системі є те, що завдання розробки стратегічних планів, їх реалізації і контролю не входять до компетенції структурних і низових підрозділів. Більше того, ці підрозділи створюються (реорганізуються) без врахування завдань стратегічного управління. Одним із шляхів подолання проблеми постійної реорганізації може бути прийнята запропонована вітчизняною дослідницею Н. Липовською

модель розгляду митної служби як соціокультурного інституту з методологічних позицій трансформаційної моделі взаємозв'язку суспільства та особистості [14].

Переходячи при розгляді митної політики від рівня формування галузей державної політики до рівня, на якому безпосередньо здійснюється впровадження цієї політики, зустрічаємося із поняттям «митна справа». Проте визначення цього терміна до цього часу залишається дискусійним в науковій спільноті, про що вказує і згадуваний нами І. Бережнюк [11] і вітчизняна дослідниця О. Кисельова [15]. Не вдаючись до термінологічних тонкощів, пов'язаних, насамперед, на визначенні суб'єкт-об'єктних взаємовідносин всередині системи, залишимо для законодавців питання подальшого вдосконалення понятійної бази митної політики і відзначимо, що справедливою може бути визнана і така дефініція: «митна справа – це засіб реалізації митної політики».

Розглядаючи митну справу саме як засіб реалізації державної митної політики, зауважимо, що обмежуючими маркерами у пошуках концептуальних підходів до формування стратегічного управління митною справою (і, водночас, необхідними складовими для уявлення повної схеми взаємозв'язків у цій системі) є місія, обов'язки (послуги), функції та основні завдання митної служби України.

Ці маркери – складові стратегії – наявні в чинній нині Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» [16].

Безпосереднє відношення до стратегічного управління митною справою мають, фактично, усі цілі – повне дотримання правових норм в митній справі, мінімальний адміністративний тягар на законослухняних суб'єктів, прозоре прийняття рішень в митній справі, однаковість вимог та ставлень до всіх споживачів митних послуг, дієвий захист суспільства від нечесної та нелегальної торгівлі, загроз здоров'ю та моралі громадян, ризиків тероризму, в співпраці з іншими державними органами, доброчесність прийняття рішень в митній справі, мінімальні фінансові та часові витрати на проходження митних процедур (цілі 1-7). Досягнення цих цілей неможливе без проведення процедур (етапів) стратегічного управління (планування, реалізація, корекція, контроль) митною справою на всіх адміністративних рівнях.

Процедури стратегічного управління здійснюють за допомогою вже відомого методологічного набору: це і методи SWOT, STEP-аналізу (які можна застосовувати через їх відносну простоту на низовому адміністративному рівні). Перспективним, на думку автора, є застосування методу бенчмаркінгу, при якому окремі стандарти (бенчмарки) можуть відслідковуватися як на протязі певного періоду часу, так і в порівнянні із відповідними стандартами інших країн. Методологія бенчмаркінгу доволі успішно застосовується, зокрема, при розробці програми модернізації податкової системи [17].

При цьому слід розуміти, що така відповідальна справа як стратегія розвитку митної політики, засоби її реалізації – це не лише обов'язок самих державних службовців і працівників митниці. До цієї проблеми на основі соціального діалогу слід підключати представників як самих стейкхолдерів (бізнес-асоціації, окремі підприємці тощо), так і широких кіл громадськості та експертного середовища. Про необхідність впровадження такого позитивного досвіду в застосуванні механізмів участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об'єднань, зокрема, відзначає вітчизняний експерт митної справи С. Трусов [18].

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Проблематика подальшого розвитку і модернізації митної справи не може розглядатися без врахування контексту загальної концепції реформування державної митної політики, системи державного управління в Україні, стратегічних пріоритетів розвитку держави.

Чинна на сьогодні правове-нормативна база митної політики дозволяє виокремити головні динамічні принципи формування державної митної політики. На формування і функціонування ефективної митної політики впливають суттєві чинники впливу (виклики), які розглядаються як основні характеристики середовища, в якому здійснюється нині вітчизняна митна політика. Згадувані чинники впливу потребують відповіді від митної системи

держави через певну реорганізацію і зміну функцій, цілей, методів і технологій роботи.

Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» містить обмежувальні маркери (і, водночас, необхідні компоненти стратегії) у пошуках концептуальних підходів до формування стратегічного управління митною справою.

Враховуючи динамічні принципи формування державної політики та основні характеристики (виклики) середовища, в якому здійснюється нині вітчизняна митна політика (і відповіді, які потрібно дати на ці виклики) та беручи до уваги розроблену Концепцію реформування діяльності митної служби України, можемо, за допомогою методології стратегічного управління здійснювати процедури (етапи) стратегічного управління митною справою. При цьому пропонується автором за рівнями здійснення процедур використати адміністративну структуру митної служби (центральної, регіональної, первинної рівні), а за змістовим наповненням стратегування проводити за цілями реформування діяльності митної служби України. Вказаний підхід не вимагає структурної перебудови органів митної служби, водночас його впровадження потребуватиме перегляду функціональних обов'язків вже існуючих структурних підрозділів та налагодження взаємозв'язку для обміну напрацьованих стратегій, а також потребуватиме навчання і підвищення кваліфікації персоналу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юрина А. О стратегии государственного управления и о государственном стратегическом управлении: от теории к практике стратегического управления [Електронний ресурс] / А. Юрина // Московский сегмент сети консультантов по организационному развитию. – Режим доступу : http://www.odn2.ru/doclad/o_strategii_gos_upr.html.
2. Шубін С. Політична маркетингова стратегія в державному управлінні України [Електронний ресурс] / С. Шубін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 4 (7). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_4/10sspuu.pdf.
3. Кормич Б. А. Державно-правовий механізм митної політики / Б. А. Кормич. – Одеса : Астропринт, 2000. – 180 с.
4. Про зовнішньоекономічну діяльність. Закон України від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ зі змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 29. – Ст. 377.
5. Митний Кодекс України. Закон від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
6. Конституція України Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Квеліашвілі І. Державне управління митною справою в контексті національної безпеки України [Електронний ресурс] / І. Квеліашвілі // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – 2010 – Вип. 1 (4). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10kimnbu.pdf.
8. Письменний І. Функціональна трансформація діяльності митної служби України з урахуванням євроінтеграційного курсу / І. Письменний // Митна політика України в контексті європейського вибору: проблеми та шляхи їх вирішення: Матеріали науково-практичної конференції. – Днепропетровськ : Академія митної служби України, 2003. – С. 206–208.
9. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
10. Статистичний щорічник України за 2010 рік / [за ред. О. Г. Осауленка]. – К. : ТОВ «Август. Трейд», 2011. – 560 с.
11. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : [монографія] / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 477 с.
12. Бережнюк І. Г. Генетико-прогностичний зріз системи управління митною справою в Україні [Електронний ресурс] / І. Г. Бережнюк // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка». – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_econ/2009_1/Berezhnyuk/Berezhnyuk.htm.
13. Ченцов В. В. Еволюція управління митною системою України в 1990–2000 рр. / В. В. Ченцов // Історія торгівлі, податків та мита : П'ята міжнародна наукова школа-семинар 27–28 жовтня 2011 р. : Тези доповідей. [відп. ред. В. Смолій]. – К. : Академія митної служби України, 2011. – 96 с.
14. Липовська Н. А. Управління інституціалізацією Державної митної служби України : [монографія] / Н. А. Липовська. – Д. : Акад. мит. служби України, 2006. – 232 с.
15. Кисельова О. М. Ефективність здійснення митної справи: проблеми, висновки, шляхи вирішення [Електронний ресурс] / О. М. Кисельова // Митна безпека. – Випуск 2 – 2010. С. 20–32. Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mbez/econ/2010_2/Kiselyova.pdf.

16. Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» [Електронний ресурс] // Державна митна служба України. – Режим доступу : http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2213039&cat_id=2213024.
17. Саркисян Н. А. Применение методов стратегического управления в государственном управлении» [Електронний ресурс] / Н. А. Саркисян // Финансы.Ру. Статьи. Раздел: Финансы государства. 21 мая 2010 г. – Режим доступу : http://www.finansy.ru/st/post_1274444498.html.
18. Трусов С. І. Механізм участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадських об'єднань [Електронний ресурс] / С. І. Трусов // Митна справа. – 2012. – № 2 (80). – С. 50-61. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2012_2/50.pdf.
19. Pravin Gordhan CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY / Gordhan P. // World Customs Journal. Volume 1. – Number 1. – P. 49-54.
20. Widdowson D. The changing role of Customs: evolution or revolution? / Widdowson David // World Customs Journal. Volume 1 – Number 1. – P. 31–37.

Рецензенти: **Івашова Л. М.**, д.держ.упр.;
Сорока С. В., к.політ.н., доц.

© Іванова К. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 01.12.2012 р.

ІВАНОВА К. В. – аспірант Академії митної служби України.
Коло наукових інтересів: стратегічне управління митною справою.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА БЮДЖЕТНІ КОШТИ

У статті досліджено історичний розвиток та становлення системи державних закупівель, що має значення для розуміння її сутності і механізмів на сучасному етапі.

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, тендер, державне регулювання, бюджетні кошти, еволюція системи закупівель

В статье исследованы историческое развитие и становление системы государственных закупок, что имеет значение для понимания ее сущности и механизмов на современном этапе.

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, тендер, державне регулювання, бюджетні кошти, еволюція системи закупівель

The article examined the historical development and establishment of public procurement, which is important for understanding its nature and mechanisms at the present stage.

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, тендер, державне регулювання, бюджетні кошти, еволюція системи закупівель

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питання матеріально-технічного забезпечення бюджетних установ завжди було і залишається досить гострим, тому що пов'язане насамперед з обмеженістю бюджетних коштів, а отже є складовою частиною системи державних закупівель. Важливим аспектом розвитку державних закупівель є законодавче забезпечення ефективного використання державних коштів. Ефективне законодавство і практика закупівель державою – це запорука економії бюджетних коштів та одержання якісних товарів, послуг, виконання робіт. Важливою характеристикою розвитку нормативної бази будь-якої країни, економіка якої орієнтується на принципи вільного ринку, є стан правових норм саме організації державних закупівель товарів, робіт і послуг. Основні проблеми виникають, передусім, через недосконалість законодавчої бази, що регулює процес державних закупівель. Правила організації закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб багато в чому визначають економічний розвиток країни. Державні закупівлі виступають природним механізмом регулювання як конкуренції на ринку, так і корупції в державних органах влади через великі суми контрактів. Історично склалося, що закупівля товарів, робіт та послуг здійснюється шляхом проведення спеціальних торгів, які дають змогу зменшити вартість предмета закупівлі, забезпечити певну прозорість цього процесу та протидіяти корупційним схемам. Ситуація в цій сфері на даний час є досить складною і невизначеною. Причому всі учасники на ринку державних закупівель відзна-

чають його недосконалість і неефективність. Велика кількість проблем, що виникають позначаються, у першу чергу, на стані економіки країни в цілому [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Питанню ефективності функціонування законодавчого регулювання системи державних закупівель приділяється постійна увага. За останні роки опубліковано низку праць, спрямованих на критичне осмислення розвитку та становлення законодавчої бази у сфері державних закупівель. Необхідно також відмітити, що окремі аспекти цієї проблеми вже аналізувались деякими авторами, такими як: І. Апопій, В. Воронін, М. Галушак, А. Золотухін, В. Зубар, В. Іорданов, Г. Пінькас, В. Смирчинський, Н. Ткаченко, О. Турченко, С. Філоненко, І. Школьник та ін. Результати їхніх досліджень були використані під час розробки деяких законодавчих актів щодо регулювання сфери державних закупівель.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проте повний аналіз законодавчого регулювання сфери державних закупівель не проводився. Отже, існує необхідність подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері у світлі інтеграції України до Європейського Союзу, що зумовило подальші дослідження цього питання.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз практичного досвіду втілення норм законодавства щодо регулювання сфери державних закупівель через призму еволюції даних процесів в Україні, а також

надання пропозицій щодо їх вдосконалення на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Уперше про публічні торги висвітлює історія Стародавнього Риму, коли йшлося про оренду міських земель. Уже на той час це було досить широке коло взаємовідносин, для успішного здійснення яких торги повинні були мати певну публічність та змагальність сторін, що, у свою чергу, давало змогу визначити та проголосити переможця. У Росії перші акти де згадуються «публічні» торги для вибору підрядника з'явилися ще в XVII ст. Історія російських торгів починається з «Указу про підрядну ціну на доставку». Він регламентував ціни на доставку провіанту до Смоленська. Отже, першою офіційною датою в історії становлення системи державних закупівель можна вважати 7 липня 1654 року. На той час питання пов'язані з регулюванням усіх торгів, підтримкою конкуренції, врегулюванням спірних питань були підвідомчі Канцелярії підрядних справ. Не дивно, що така вигідна справа, як постачання для казни, стала предметом афер і хабарництва. Практика торгів удосконалювалася за часів Петра I та Єкатерини II. Перші конкурси, організовані у той час, мали риси характерні для сучасних торгів. Також видавалися укази щодо того, як належить заявляти про торги, щодо умов участі в них, як назначати ціни тощо.

Реформи в системі державного управління, а отже відповідно і в системі державних закупівель розпочалися за часів правління Олександра I. Приймалися урядові акти, які регламентували і корегували проведення державних закупівель, з'явилися документи, в яких визначалася різниця між постачанням і підрядом, що, у свою чергу, значно полегшило підготовку документів для проведення торгів [7].

Другий етап становлення системи державних закупівель розпочався після революції 1918 року, коли необхідно було відновлювати практику проведення конкурсних торгів. Робітническо-селянська Інспекція узагальнила вже існуючий досвід і розробила 30 листопада 1921 р. Положення про поставки і підряди. У 1927-1928 роках інтерес до торгів починає зростати і видається нове Положення про державні підряди і поставки [8].

Розвиток законодавства про державні закупівлі розпочинається з другої половини 1980-х років. Одним із важелів впливу на діяльність державних підприємств в умовах проголошеного курсу на «прискорення соціально-економічного прогресу радянського суспільства» стає «державне замовлення» – поняття, яке було вперше застосовано Держпланом СРСР при розробці проекту народно-господарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення цієї економічної категорії стало те, що вже з середини 1980-х років Держплан у масштабах усього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції з наявними матеріальними

ресурсами. Державні замовлення були обов'язковими юридичними приписами і за своєю природою нічим не відрізнялися від інших правових норм, тобто вони були критеріями організації виконання визначених завдань, містили типові правила поведінки, звернені до визначених учасників господарських відносин. Механізм формування та доведення до виконавців державних замовлень був далеким від досконалого, проте юридично обґрунтовувалася можливість оспорування підприємствами-виконавцями в органах державного арбітражу законності державних замовлень, що не відповідало вимогам законодавства, у тому числі й щодо порядку та строків їх розміщення [9, с. 84].

Після ліквідації системи централізованого матеріально-технічного забезпечення в системі державних закупівель виникло багато проблем. Правовий вакуум і економічні проблеми країни породжували корупцію і нерациональне використання бюджетних коштів. Такий механізм державного регулювання системи закупівель за бюджетні кошти існував до 1993 року, коли система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів почала поступово втрачати свою дієздатність і адекватність до економічної ситуації, трансформувались і функції державного замовлення. Зменшення державного регулятора у виробництві продукції та послуг призвело до збільшення способів забезпечення державних потреб у матеріальних ресурсах, продукції, роботах та послугах споживачів, що утримуються за рахунок державного бюджету. Тільки у 1990-х роках, з моменту набуття Україною незалежності та адаптації до ринкової економіки, процес формування законодавства про державні закупівлі стає більш динамічним, з'являються перші згадування про проведення торгів.

У незалежній Україні після розпаду СРСР існували всі передумови для процвітання корупції у сфері державних закупівель: в умовах перехідної економіки відсутність чинного законодавства, використання бюджетних коштів у ручному режимі, непрозоре надання гарантій урядом на виконання робіт і надання послуг. На початку розгляду третього етапу становлення системи державних закупівель зазначимо, що кожна нова влада бралася врегульовувати її на власний розсуд. Першим кроком на шляху до становлення прозорості системи державних закупівель стало прийняття 1 жовтня 1992 року Положення про порядок підготовки, організації та проведення міжнародних торгів на території України, яке визначало порядок проведення міжнародних торгів щодо реалізації проектів співробітництва за рахунок усіх джерел фінансування. Згідно з цим положенням тендер визначався як різновид міжнародних торгів. Система торгів являла собою спосіб вибору на конкурсних засадах підприємств чи організацій України та закордонних компаній, що гарантували замовнику виконання в межах погодженої вартості необхідних обсягів робіт, поставок товарів народного споживання, монтажу обладнання та спорудження промислових об'єктів «під ключ» тощо.

Уперше в Україні на законодавчому рівні було визначено, що метою організації торгів є зростання ефективності на основі конкуренції для досягнення зменшення рівня цін та вибору найсприятливіших умов контракту. Також було відокремлено різні види торгів: відкриті, відкриті з попередньою кваліфікацією учасників, закриті, індивідуальні. Без проведення торгів дозволялося проводити закупівлі якщо: роботи за особливих умов мали здійснюватися лише однією організацією, за умови, що вартість додаткових робіт не перевищуватиме половини вартості основних; проведення торгів на будівництво великих об'єктів здійснювалося в декілька етапів.

Для організації та проведення торгів створювався тендерний комітет, склад якого узгоджувався з керівником організації замовника, з Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі та уповноваженим державним органом галузевого або територіального управління. Комітет складався з представників замовника, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, проектних та інших зацікавлених організацій.

До 1992 року існувала система розрахунку постачальник – замовник. З 9 листопада 1992 року Розпорядженням КМУ № 735 були введені розрахунково-касові центри НБУ, а потім всі розрахунки між замовниками, що фінансуються за рахунок державного бюджету та виконавцями здійснюються тільки через Державне казначейство України. Постанова КМУ № 400 від 21 липня 1992 року затвердила концепцію державного замовлення, тобто державні закупівлі є складовою частиною системи економічних методів державного регулювання й на час переходу до ринкових відносин та розвитку ринкової інфраструктури залишається одним з його головних важелів. У той же час розпорядженням КМУ створювалися окремі тендерні комітети під великі фінансові проекти за державні кошти. Отже, ситуація яка склалася в системі державних закупівель вимагала докорінних змін у принципових підходах до формування й розміщення державних закупівель.

У процесі прийняття нормативно-правових актів 1993-1995 років практично було замінено таке положення: обов'язкове державне замовлення і примусове збереження господарських зв'язків на договірно-обов'язкове виконання державного замовлення. За оцінкою В. Смирчинського, таке трактування обов'язковості призводило інколи до пошуків окремими постачальниками причин збитковості при небажанні дотримуватись обов'язковості виконання державного замовлення [5, с. 115].

Отже, існували об'єктивні умови, якими визначалися можливості переходу від обов'язкового держзамовлення до договірної: 1) для забезпечення договірної державного замовлення необхідно було його конкурсне розміщення, а для цього було потрібно подолати монополізм у виробництві шляхом збільшення видів продукції виробничо-технічного призначення; 2) необхідно було подолати глибоку матеріально-фінансову розбалансованість, яка склалася в нашій країні, а отже, і замкнутість української економіки від світової.

У той самий час, для організації міжнародних торгів було створено Державний інформаційно-аналітичний центр моніторингу зовнішньо-товарних ринків для надання методичної допомоги всім зацікавленим учасникам. Цікавим є той факт, що експертний висновок та дані, які у ньому містилися і надавалися у розпорядження міністерства, були інформацією для внутрішніх користувачів і не надавалися замовнику торгів. Специфіка діяльності держави на товарному ринку у 1992-1997 роках полягала в тому, що вона стала врешті-решт основним боржником, значною мірою провокуючи кризу неплатежів. Це породило виникнення значних проблем із забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів. Назріла нагальна необхідність уніфікації всіх галузевих особливостей проведення державних закупівель у єдиний законодавчий акт, який би регулював проведення тендерів за участі будь-яких законодавчо можливих суб'єктів. Отже, виникла потреба в корегуванні державної економічної політики щодо державного замовлення як макроекономічного важеля вирішення найважливіших питань соціально-економічного розвитку країни. Зважаючи на зміни, що сталися в економіці України, а також впливу зовнішньоекономічної політики, виникла необхідність включення відповідних змін як у організацію роботи так і до законодавчих актів щодо здійснення державних закупівель.

Таким чином, за результатами дослідження історії державного регулювання у сфері державних закупівель, ми вважаємо задоцільне виділити три основні етапи розвитку системи державних закупівель: еволюційного становлення, планово-адміністративного регулювання та перехідного.

Наступними кроками систематизації тендерних закупівель було затвердження форм звітів про результати проведення торгів та Типового Положення про порядок створення та основні функції тендерних комітетів щодо організації та проведення торгів (тендерів) на закупівлю товарів, робіт, послуг за рахунок державних коштів. Також було затверджено державну форму статистичної звітності щодо проведення торгів на закупівлю товарів.

Зважаючи на важливість питання приєднання України до ГАТТ/СОТ й інтеграції до ЄС, Міністерством економіки було підготовлено проект Закону № 1490-III, який було розроблено на основі міжнародного законодавства, насамперед на прикладі Чехії та Польщі. Цей проект Закону відповідав умовам міжнародних організацій щодо участі іноземних учасників наряду зі створенням умов захисту вітчизняних учасників [4].

Однією з особливостей Закону України № 1490-III було постійне внесення до нього безсистемних та суперечливих одна одній змін. Як наслідок, сфера державних закупівель втрачала ознаки комплексного регулювання, а мета Закону – забезпечення максимальної економії та ефективності державних закупівель та запобігання проявам корупції – практичного змісту. Таким чином, системний аналіз Закону № 1490-III свідчить про недосконалість на

етапі його дії правового поля у сфері державних закупівель, а відсутність єдиного підходу у практиці його реалізації і, перш за все, практики контролюючих органів – про невідповідність сучасних реалій основній меті цього нормативного документа – максимальній економії та ефективності державних закупівель [6, с. 162]. Після прийняття поправок у грудні 2005 р. у системі державних закупівель фактично відбулось розпорошення повноважень, функцій та відповідальності між різними державними органами, а також в системі держзакупівель з'явився новий орган – неприбуткова спілка громадських організацій Тендерна палата України, яка під приводом необхідності підвищення прозорості процесу державних закупівель отримала значні повноваження у цій сфері.

Згідно з новою редакцією закону, уповноваженим органом з питань державних закупівель став Антимонопольний комітет України, на який, окрім контролю за станом економічної конкуренції, було покладено ряд невластивих для нього організаційних функцій, зокрема щодо надання дозволів на процедуру торгів з обмеженою участю і закупівлі в одного учасника, здійснення контролю в системі закупівель, ведення реєстру учасників, написання звітів про торги тощо. Контроль за процесом державних закупівель був покладений на колегіальний орган – Спеціальну контрольну комісію при Рахунковій палаті України. До складу Комісії мали входити: по одному представнику від Рахункової палати України, КРУ та Державного казначейства; три представники від Верховної Ради; три представники від ТПУ [10, с. 58].

Одним із головних джерел проблем того часу була недостатня урегульованість процедури державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. 20 березня 2008 році Закон України № 1490-III було скасовано Постановою КМУ № 274 «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 28 березня 2008 р. Поряд з цим у сфері державних закупівель можна було констатувати наявність низки проблем, які ускладнювали діяльність замовників і учасників торгів, а інколи й унеможливлювали їх.

Проте існувала й низка проблем, які спровокували якнайшвидше прийняття відповідного закону. Першою проблемою було те, що фактично будь-яка особа мала змогу оскаржити процедуру державно закупівлі, посилаючись на невідповідність механізму проведення держзакупівлі законодавству України та, як наслідок, визнати незаконними результати державної закупівлі. Другою проблемою стало те, що замовник мав змогу навіть без проведення тендеру укласти договір з особою, посилаючись, що механізму проведення державної закупівлі належним чином не визначено. Відтак, замовник керувався загальними положеннями щодо укладання договорів, визначеними Цивільними та Господарським кодексами України. А виконавець на майбутнє був в праві вимагати від замовника в судовому порядку проведення оплати за виконані роботи, надані послуги, передані товари. Хоча за

такого розвитку подій виникало питання щодо наявності в діях керівництва ознак злочинів у сфері службової діяльності. Третьою проблемою, на наш погляд, стало те, що у випадку звернення особи до суду з наміром оскаржити певні порушення процедур при проведенні державних закупівель з посиланням на недотримання відповідних пунктів Постанови № 921, суд мав змогу взагалі відмовити позивачу у задоволенні позову, посилаючись на його необґрунтованість та недоведеність.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що для вирішення проблемних ситуацій та уникнення їх виникнення в майбутньому, а також для зменшення рівня корупції законодавці не мали іншого виходу як прийняти закон, який би детально врегульовував сферу державних закупівель. Прийшов час вже не на словах, а на ділі створити конкурентне середовище у сфері державних закупівель, а також запобігати проявам корупції у цій сфері, забезпечити їх прозорість та досягти оптимального і раціонального використання бюджетних коштів.

Як відомо, у 2008 році законодавство, що регулювало сферу державних закупівель, зазнало суттєвих змін, головною з яких стала втрата чинності Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти», який створював системну кризу в сфері державних закупівель протягом 2006-2008 років. Вступивши до СОТ, Україна зобов'язалась приєднатись до Угоди про держзакупівлі цієї організації. Наприкінці лютого 2008 року вона домоглась офіційного статусу спостерігання в рамках Угоди.

Важливою характеристикою розвитку нормативної бази будь-якої країни, економіка якої орієнтується на принципи вільного ринку, є стан законодавства у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг. Досягнення переваг конкуренції і стимулювання розвитку національного виробництва є можливим лише за умов побудови цієї сфери на принципах прозорості, недискримінації та чесної конкуренції.

Прийняття закону 30 липня 2010 року відбулося за умов висунутих СБ та Єврокомісією. Тільки за таких умов Україна отримувала транш на 500 млн. євро. Новий закон містить багато нововведень, але основні процедури, порядок проведення торгів залишилися без особливих змін у порівнянні з Положенням про закупівлю товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти, яке діяло на той час.

Закон, у порівнянні з Положенням, не змінює мінімальну вартість предмета закупівлі, за якої необхідно проводити процедуру закупівель. Закон має застосовуватися до закупівлі товарів, робіт та послуг за рахунок державних коштів за умов, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 300 тисяч гривень.

Законом значно змінено перелік підприємств, на які розповсюджується його дія. Якщо, згідно з Положенням, до підприємств, які повинні були в обов'язковому порядку застосовувати встановлені

Положенням процедури, відносилися державні, у тому числі казенні підприємства, установи та господарські товариства, у статутному капіталі яких державна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків і їх дочірні підприємства. Тепер Законом цей перелік розширений, до нього потрапили комунальні підприємства, але водночас введено додатковий критерій, згідно з яким дія Закону поширюється лише на ті підприємства, які уповноважені отримувати бюджетні кошти.

На сьогодні питання державних закупівель є однією з найбільш гострих проблем, яка вийшла далеко за межі суто економічної тематики. Ситуація у цій сфері залишається невизначеною та конфліктною, причому всі учасники процесу державних закупівель визначають їх неефективність та наявність численних зловживань. Система державних закупівель не тільки стимулює формування єдиного конкурентного простору в країні, але й сприяє зростанню конкурентоспроможності на зовнішньому ринку. Конкурсна система закупівель потенційно сприяє більшим вигодам, а також економії бюджету на всіх рівнях.

Світова практика проведення процедур державних закупівель передбачає їх максимальну прозорість і відкритість для учасників торгів, дозволяє зробити витрати бюджетних коштів максимально гласними і відкритими, підвищує довіру громадськості до державного сектору та сприяє заощадженню до 20 % запланованих на закупівлю коштів. Діяльність державного сектору як повноцінного суб'єкта ринку стимулює конкурентне середовище національної економіки, яке необхідне для розвитку підприємницької ініціативи.

Ефективне законодавство і практика закупівель державою – це запорука економії бюджетних коштів та одержання якісних товарів, послуг, робіт. Однак дуже гостро ця проблема постає в країнах із перехідною економікою, оскільки питання державних ресурсів та раціональне їх використання є «наріжним каменем» економіки таких країн, що властиво й Україні [2, с. 17].

Недосконалість законодавства, недостатнє фінансування державних потреб, незнання, а й інколи нерозуміння замовниками суті процедур, незнання виконавцями своїх прав і обов'язків, небажання захищати їх перешкоджають становленню ринкової системи державних закупівель в Україні.

Таким чином, система закупівель за державні кошти в Україні потребує доопрацювання. Необхідно прийняти повноцінну нормативну базу, яка охопить усі питання проведення конкурсних торгів, зокрема низку інших законів, що будуть регулювати окремі види держзакупівель, та якісніші підзаконні акти.

Потрібно внести зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель». Вимоги Закону повинні бути чіткими, однозначними і не допускати двояких трактувань. Необхідно чітко і детальніше прописати вимоги до кваліфікаційних критеріїв, зазначивши перелік документів, які замовник пови-

нен вимагати для їх кількісного підтвердження, та передбачити механізм застосування критеріїв залежно від предмета закупівлі.

Слід значно спростити процедуру оприлюднення інформації про закупівлі та численні часові ліміти щодо неї. Можливо врахувати досвід країн ЄС, де на центральному держпорталі замовники публікують тільки ключові документи: повідомлення та публікації про укладання угоди, а все інше – на власних сайтах. Також необхідно встановити терміни, протягом яких працівники державного бюлетеня зобов'язані опублікувати відповідну інформацію та передбачити відповідальність зазначених осіб за допущені порушення. Потрібно скоротити кількість підстав для відміни торгів, пов'язаних з порушеннями при оприлюдненні інформації.

Необхідно внести поправки до процедури закупівлі в одного учасника, зменшивши на неї вплив чиновників. Зокрема, як варіант, узгодження з боку Мінекономіки може носити лише рекомендаційний характер, а вся відповідальність за прийняття рішення про застосування процедури закупівлі в одного учасника покладеться на замовника торгів [1, с. 44].

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновки, що наразі необхідно удосконалити нормативну базу, яка б охоплювала усі питання проведення конкурсних торгів, зокрема низку законів спрямованих на регулювання закупівель окремих видів товарів, робіт та послуг. Вимоги Закону повинні бути чітко прописані з метою уникнення їх двоякого трактування. Усі критерії відбору та прийняття рішень також мають бути чітко прописані в законі для того, щоб мінімізувати вплив суб'єктивних чинників. Зовнішній контроль за процесом державних закупівель має здійснювати Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України в рамках їх повноважень.

Процедура конкурсних торгів має бути прозорою і гарантувати всі учасникам рівні умови. Для досягнення прозорості в усьому світі застосовуються схожі принципи: ефективна система оголошення; публічне розкриття конвертів з заявками; стандартизовані критерії оцінювання; публікація результатів всіх конкурсів. Має існувати незалежний орган, який би розглядав скарги учасників, і був би наділений владою призупиняти або скасовувати будь-який з етапів закупівель або весь процес закупівель в цілому. Саме за цими критеріями міжнародні організації оцінюють ступінь економічної зрілості країни.

На нашу думку, запропоновані підходи до вирішення проблеми, матимуть досягнення основної мети – створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції, розвитку доброчесної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів, процедури закупівлі стануть прозорішими, а процедури оскарження більш доступнішими, що, в свою чергу, сприятиме становленню України як правової держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. Галушак // Галицький економічний вісник. Серія: «Економіка та управління національним господарством». – 2011. – №1 (30). – С. 43–53.
2. Ганчак О. Історія становлення системи державних закупівель / О. Ганчак // Державні закупівлі України. – 2008. – № 10. – С. 16–21.
3. Грищенко В. М. Сучасні проблеми правового регулювання у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] / В. М. Грищенко. – Режим доступу : <http://lex.org.ua/ua/book-2010/792>.
4. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Колотій В. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні : [наук. видання] / В. Колотій, В. Пила, О. Шатковський та ін. – Міністерство юстиції України, Центр європейського та порівняльного права. – К. : Ніка-Прінт, 2005. – 294 с.
6. Іорданов В. П. Актуальні проблеми проведення державних закупівель на сучасному етапі / В. П. Іорданов // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 3. – С. 161–168.
7. Підмогильний О. Роль та проблеми розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель [Електронний ресурс] // О. Підмогильний. – Режим доступу : <http://www.confirpv.at.ua>.
8. Постанова Кабінету міністрів України від 27.09.2000 р. №1469 «Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель». – Режим доступу : <http://www.liga.kiev.ua>.
9. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : [монографія] / Н. Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
10. Філоненко С. Дев'ять кіл пекла для державних закупівель / С. Філоненко // Віче: теоретичний і громадсько-політичний журнал. – Київ : Верховна Рада України, Віче. – 2007. – № 19. – С. 58–59.

Рецензенти: **Репешко П. І.** – к.держ.упр.;
Коваль Г. В., к.політ.н., доц.

© Критенко О. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

КРИТЕНКО Олена Олександрівна – аспірант Академії митної служби України.
Коло наукових інтересів: державне регулювання системи закупівель.

ІНВЕСТИЦІЙНІ РЕСУРСИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Розглянуто можливості активізації інвестиційної діяльності в соціальній сфері міст шляхом використання фінансового лізингу. Визначено роль лізингу як довготермінового фінансового кредиту муніципальним утворенням у натуральній формі, що погашається в розстрочку. Доведено доцільність включення лізингу у склад інструментів фінансового забезпечення соціального розвитку територій.

Ключові слова: місцеві бюджети, інвестиційні ресурси, бюджет розвитку, місцеві запозичення, фінансовий лізинг, фінансування капіталовкладень.

Рассмотрены возможности активизации инвестиционной деятельности в социальной сфере городов путем использования финансового лизинга. Определена роль лизинга как долгосрочного финансового кредита в натуральной форме, который погашается в рассрочку. Доказана целесообразность использования лизинга как инструмента финансового обеспечения социального развития территории.

Ключевые слова: местные бюджеты, инвестиционные ресурсы, бюджет развития, местные заимствования, финансовый лизинг, финансирование капиталовложений.

The possibilities of investment activity's increasing in the social sphere of cities are considered besides using of the financial leasing. The role of leasing is determined as a long-term financial credit in a natural form which is given to municipalities and paid off by instalments. Expedience of including of leasing is well-proven in composition of instruments of social development's financial providing of territories.

Key words: local budgets, investment resources, budget of development, local borrowing, financial leasing, financing of capital investments.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Соціальний розвиток територій формується в їх соціальних сферах. Через соціальну інфраструктуру територіальних одиниць досягаються гуманістичні та соціально-економічні цілі з формування середовища сталого розвитку. Низький рівень соціальної інфраструктури муніципальних утворень зумовлений недостатньою інвестиційною діяльністю та спричинено обмеженістю фінансових ресурсів. Це призводить до фізичного й морального старіння основних фондів та економічної незабезпеченості розвитку соціальних процесів. Тому на прогрес у цій сфері можна сподіватись лише тоді, коли процеси відтворення і розвитку соціального капіталу ґрунтуються на достатньому фінансовому забезпеченні. Залучення додаткових ресурсів для фінансування соціальної сфери при недостатності власних і бюджетних коштів має відбуватися на фінансових ринках та здійснюватися з використанням сучасних фінансових інструментів, у тому числі через створення фінансових установ небанківського сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблемі формування інвестиційного ресурсу в Україні приділяється значна увага. Так, внесок у дослідження складових регіонального розвитку, використання інструментів державного бюджету щодо вирішення проблем диспропорційності був зроблений М. І. Данилишиним, Т. І. Єфименко, О. П. Кириленко, І. О. Луїною.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Але в умовах сучасного стану соціального та економічного розвитку, впровадження ринкових відносин функціонування як економічних суб'єктів, так і державного сектору, вимагає більш активних і вибору новітніх підходів до управління наявними фінансовими ресурсами.

Формулювання мета статті (постановка завдання). Метою дослідження є обґрунтування необхідності використання органами місцевого самоврядування розширення і удосконалення фінансових інструментів для залучення додаткових грошових потоків фінансування інвестиційної

діяльності в соціальній сфері міста та вибору ефективних важелів раціонального використання грошових ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бюджетна політика завжди розглядалася як дієвий інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку території, у тому числі соціальної інфраструктури. Пріоритетність фінансування охорони здоров'я, освіти, інфраструктури території у структурі бюджетних видатків входить у 10 принципів Вашингтонського консенсусу, запровадженого ще у 1989 р. американським економістом Дж. Уільямсоном. В Україні переважну більшість видатків на фінансування соціальної сфери передано на рівень місцевих органів влади й закріплено Бюджетним кодексом

України та Законом України «Про Державний бюджет» на відповідний рік в частині першочергового фінансування захищених видатків (заробітної плати та нарахування на неї, енергоносії, комунальних послуг та соціальні трансферти). Йдеться про поточне фінансування та утримання об'єктів соціальної сфери за рахунок визначеного переліку дохідних джерел, тобто забезпечення делегованих повноважень відповідним обсягом закріплених доходів на виконання таких повноважень, а у разі недостатності – про можливість отримання позики на покриття тимчасових касових розривів місцевого бюджету, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду.

Джерела процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в напрямку фінансування соціальної інфраструктури представлені на рис. 1.



Рис. 1. Джерела процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в напрямку фінансування соціальної інфраструктури

Розвиток інфраструктури здійснюється за рахунок власних доходів, що характеризуються простотою залучення, оскільки рішення, пов'язані із збільшенням їх обсягу приймаються органом місцевого самоврядування, можливістю розпорядження та забезпечення фінансової самостійності й платоспроможності. Практика доводить, що фактичний обсяг власних доходів достатній лише для фінансування поточної діяльності. У разі невиконання планових показників за такими доходами, постає питання щодо залучення зовнішнього джерела фінансування, яким є позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджету розвитку місцевого бюджету та здійснення запозичень, здійснення яких,

регламентовано вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 110 «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень».

Якщо розглядати соціальну інфраструктуру як базу стабільності суспільства, стійкості та потенційного економічного зростання приходить усвідомлення в необхідності не тільки збільшення обсягів поточного фінансування витрат, але й інвестування у її модернізацію та розвиток, підвищення адаптації до зовнішніх змін, тобто розширення інвестиційної діяльності місцевих органів влади. Основними напрямками інвестиційних витрат має бути модернізація та заміна обладнання в секторі муніципального господарства, капітальний

ремонт об'єктів, що належать до спільної власності територіальних громад, проекти по приведенню навколишнього середовища у відповідність з екологічними стандартами та інші.

Інвестиційну можливість територіальної одиниці визначає обсяг дохідної частини бюджету у вигляді надходжень до місцевого бюджету податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а також фізична база: земля, природні ресурси, рухоме та нерухоме майно комунальної власності, що мають свою вартість та формують структуру капіталу муніципального утворення.

Формування інвестиційного ресурсу здійснюється за рахунок як власних, так і позичкових коштів. Власними коштами для органу місцевого самоврядування є надходження до місцевого бюджету (бюджет розвитку), що слугують для покриття значної частини витрат та фінансовим забезпеченням отриманих кредитів. Так, бюджет розвитку територіальної одиниці включає в себе надходження єдиного податку, коштів від відчуження майна, що знаходиться у власності територіальної громади, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств; місцеві запозичення, субвенції на виконання інвестиційних проектів, що мають цільове призначення та чітко визначений обсяг. За рахунок таких субвенцій держава фінансує розвиток пріоритетних галузей, що мають загальнонаціональний характер, або коли держава є замовником і споживачем таких послуг. З метою збільшення інвестиційного ресурсу територіальної громади, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України. З 01.01.2012 р. до бюджету розвитку зараховуються надходження від пайової участі в інфраструктурних проектах територіальної одиниці. Фактично орган місцевого самоврядування або жорстко лімітує фінансові ресурси капітальних видатків, так як грошовий потік обмежений обсягом бюджету розвитку, який може бути інвестований на протязі бюджетного року, або зовсім не здійснює інвестиційні витрати. За даними казначейського звіту фактичні надходження до бюджету розвитку по м. Дніпропетровськ у 2009 році склали 7,9 млн грн, у 2010 році – 13,2 млн грн, у 2011 р. – 82,5 млн грн, а за 7 місяців 2012 р. – 91,9 млн грн, у тому числі коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту – 7,7 млн грн. Збільшення надходжень у 2011 р. відбулося за рахунок єдиного податку, що, відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, віднесено до місцевих податків і зборів по яких право податкової ініціативи належить міським радам та зараховується до бюджету розвитку територіальної громади.

До категорії позичкових коштів відносяться кошти єдиного казначейського рахунку, які муніципалітети можуть отримати через запозичення, та тимчасово вільні грошові кошти (заощадження) суб'єктів господарської діяльності та населення,

тобто фінансові ресурси, які через фінансовий ринок трансформуються в інвестиційний капітал.

Правовою основою доступу до ринку капіталу для цілей здійснення позик інвестиційного ресурсу стала Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною та Бюджетний кодекс України. Так, міська рада має право на здійснення внутрішніх запозичень та зовнішніх (за умови чисельності населення понад п'ятисот тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень) через випуск облігацій внутрішньої та зовнішньої позики. При цьому, надано право керівнику місцевого фінансового органу за рішенням відповідної місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду здійснювати придбання державних цінних паперів, а також цінних паперів, емітованих Автономною Республікою Крим, відповідною міською радою, з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду [1]. Рефінансування бюджетів місцевих адміністрацій за допомогою випуску боргових зобов'язань є нормою фіскальної політики будь-якої країни з розвинутою ринковою економікою та дає змогу за допомогою ринку цінних паперів повністю обслуговувати бюджетний дефіцит. Можливість одержати значні додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури регіону через випуск облігацій зумовлює, згідно зі світовим досвідом, високі темпи розвитку ринку муніципальних (регіональних) цінних паперів, суб'єктами якого, перш за все, виступають місцеві (регіональні) органи влади. З метою запобігання виникнення дефолту та втрати частки комунального майна, встановлені прямі та непрямі обмеження у системі муніципальних запозичень, з яких перший стосується обсягу заборгованості та видатків, на обслуговування боргу, другий – регламентує цільове спрямування та використання запозичених коштів. За даними Міністерства фінансів України з 2003 р. запозичення органів місцевого самоврядування здійснювалися за рахунок випуску облігацій внутрішньої місцевої позики. Так, додатково були залучені кошти Львівською міською радою на загальну суму 592,0 млн грн. Дніпропетровською міською радою у 2009 р. здійснено випуск облігацій внутрішньої місцевої позики лише на 50 млн грн [6].

Із запровадженням можливості виходу на ринок фінансових послуг система сектору державного управління на рівні адміністративно-територіальної одиниці фактично становиться відкритою, що надає можливість її взаємодії з господарюючими суб'єктами навколишнього середовища, у тому числі фінансово-кредитними інституціями, з метою використання їх ресурсів. При цьому, слід враховувати вплив фінансових агентів, діючих на ринку фінансових послуг, на фінансову систему територіальних утворень для збереження її стабільного та ефективного функціонування. За умов володіння повною інформацією про фінансовий

ринок, його суб'єктів та інструменти, спроможність використовувати таку інформацію в процесі прийняття рішень, дозволить органам місцевої влади уникати негативних наслідків та зберігати соціальне направлення діяльності. Підґрунтям для запровадження основних засад фінансового менеджменту у діяльності органів влади адміністративно-територіальної одиниці слід розглядати Закон України «Про місцеве самоврядування». Ст. 27 за виконавчим органом міської ради закріплюються повноваження щодо ефективного використання природних, трудових та фінансових ресурсів [2]. Оцінкою такої діяльності повинно стати співвідношення між результатом і витратами. Водночас обсяг дохідної частини бюджету муніципального утворення обмежений податковим потенціалом територіальної одиниці. Залежно від ритмічності та кількісного параметру власних вхідних грошових потоків визначається їх достатність. У разі необхідності, приймається рішення щодо способу залучення додаткових ресурсів, структури джерел внутрішнього та зовнішнього фінансування. Прийняття рішення відбувається на основі здійснення послідовних розрахунків за схемою: скільки не достає коштів, за рахунок яких джерел їх можна придбати – скільки «коштують», що слід зробити для їх залучення, нові джерела чи якісно розраховані інвестиційні потреби, який результат (соціальний, економічний, екологічний та ін.) може бути досягнутий.

У загальному сенсі, йдеться про методичні підходи у фінансовій діяльності під час залучення позикового капіталу, визначення можливості та умови його отримання. При цьому, прийняття рішення повинно узгоджуватися з нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність як сектору державного управління так і суб'єктів фінансового ринку з урахуванням вартості ресурсів, терміну повернення та можливості диверсифікації джерел надходжень.

Варіативність отримання інвестиційного капіталу обмежена організаційно-інституційною структурою фінансового ринку території та фінансовими інструментами, що притаманні кожному фінансово-кредитному інституту. Інституційні одиниці, що діють на фінансовому ринку України, в залежності від економічних цілей, функцій та поведінки поділяються на депозитні корпорації (банківські установи), інші фінансові корпорації (страхові компанії, кредитні союзи, недержавні пенсійні фонди) та інші фінансові посередники (фінансові лізингові компанії, інвестиційні фонди, ломбарди) [3].

У сферу дії банківських установ входить акумуляція заощаджень населення, фінансових ресурсів суб'єктів господарювання, їх перерозподіл між інституційними одиницями, обслуговування трансакцій. Страхові компанії, кредитні союзи та недержавні пенсійні фонди акумулюють вільні грошові кошти для їх подальшого довгострокового інвестування з метою фінансування потреб своїх

членів (настання страхового випадку, пенсійного віку, кредитної взаємодопомоги). Такі фінансові посередники, як фінансові лізингові компанії, інвестиційні фонди, ломбарди надають фінансові кредити, але суттєвою відмінністю між ними є термін повернення кредитів, обсяг пропонованих ресурсів та цільові споживачі їх послуг. Через лізингові компанії зазначені суб'єкти господарювання можуть здійснювати кредитне інвестування великих обсягів капіталовкладень в розвиток за рахунок чого можливо досягти значний як економічний так і соціальний ефект. Довірче управління грошовими коштами або майном з метою довгострокових інвестицій за рахунок фінансування будівництва, у тому числі житла здійснюється інвестиційним фондами.

Споживачами послуг ломбардів є домогосподарства, що отримують кредитні ресурси у вигляді грошових коштів під заставу рухомого майна.

За даними проведених досліджень у структурі фінансового потенціалу інвестиційної діяльності в економіці України у 2007-2010 рр. бюджет розвитку займав від 13,7 до 6,8 %; заощадження населення – від 19,8 до 15,4 %; фінансові ресурси інвестиційного спрямування банківської системи – від 10,9 до 6,8 %; фінансові ресурси інвестиційного спрямування небанківських фінансово-кредитних установ – від 5,1 до 3,3 %; зовнішні фінансові ресурси інвестиційного спрямування – від 22,0 до 8,0 %; чистий прибуток підприємств – від 32,7 до 17,5 % [4].

Чинна структура фінансових потоків інвестиційної діяльності області в 2010 р. має вигляд, представлений на рис. 2.

Банківські установи м. Дніпропетровськ у 2011 р. мали достатньо високі активи: загальна сума 12 925,3 млн грн, з них грошові кошти та їх еквіваленти склали 2 880,4 млн. грн, на депозитні рахунки було залучено 7 680,8 млн. грн. Загальний обсяг депозитних зобов'язань майже на 51,7 % був сформований за рахунок заощаджень домогосподарств. Але, залучення банківських кредитів як інвестиційного ресурсу на довготривалий термін унеможливується високою вартістю капіталу. Це спонукає до активізації інвестиційної діяльності.

Аналіз інституційних одиниць фінансового ринку та послуг, що ними надаються, свідчить про доцільність їх розгляду у складі зазначених фінансово-кредитних установ. Серед них, в першу чергу, слід виділити можливість лізингових компаній за схемами як прямого укладання договорів, так і з використанням коштів приватних інвесторів. Отримання основних фондів у користування за плату та на визначений строк дозволяє без значних капіталовкладень оперативно здійснювати модернізацію обладнання, що є визначальним фактором своєчасного здійснення технологічних змін, вирішення проблеми утилізації застарілого обладнання шляхом перепродажу по закінченню терміну оренди на вторинних ринках.

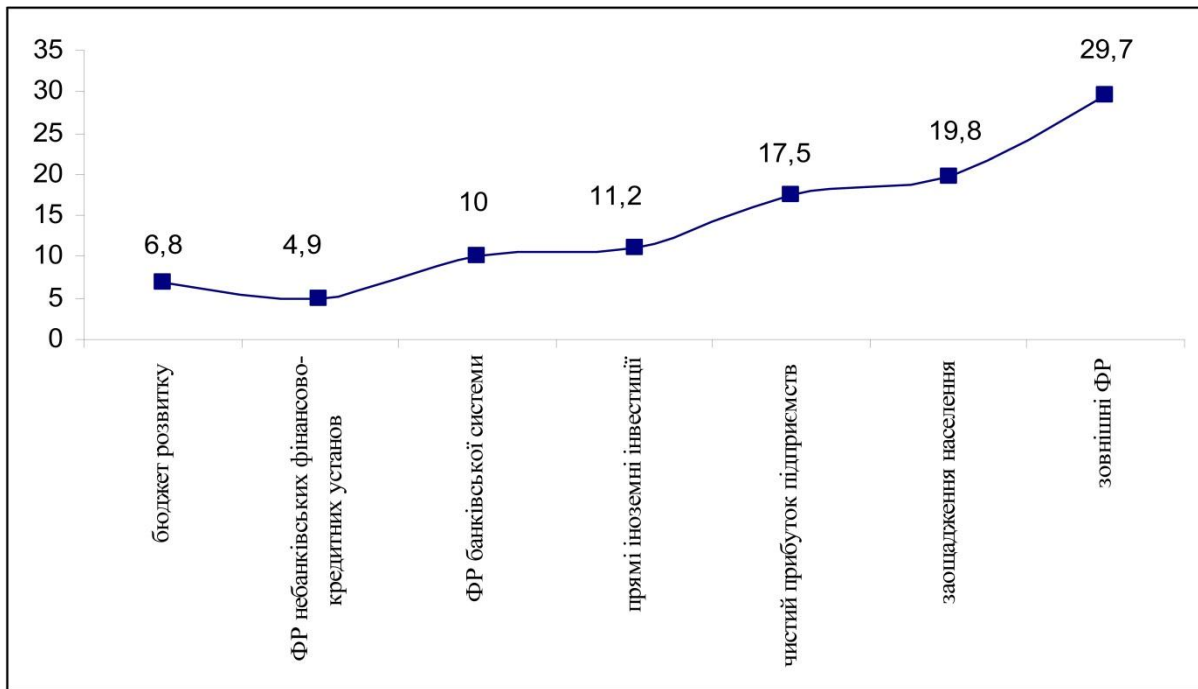


Рис. 2. Питома вага джерел інвестиційного фінансування у загальному обсязі інвестиційного ресурсу

На рівні муніципальних утворень фінансовий лізинг представляє собою особливе джерело підвищення їх власних інвестиційних можливостей. Лізинг в цьому випадку розглядається як різновид довготермінового кредиту, наданого муніципальному утворенню в натуральній формі, який погашається у розстрочку. Наприклад, транспорт для пасажирських перевезень, медичне, виробничо-технологічне обладнання тощо. Тобто, лізинг поєднує оренду і кредити, розстрочку і прокат. При цьому можуть використовуватись змішані форми оплати: грошима, товарами та послугами. У визначенні лізингу Світовим банком зазначається, що це «контрактні відносини між двома сторонами, які дають змогу одній стороні використовувати майно, що є власністю іншої сторони в одмін на зумовлені контрактом періодичні платежі» [7].

За дослідженнями ринку лізингу в Україні за 2011 р, проведеного Асоціацією «Українське об'єднання лізингодавців» вартість укладених договорів лізингу склала 11,33 млрд грн, що у 3,3 рази перевищує показник 2010 р, з них терміном більше 10 років складає 49,45 %; більше 5 або дорівнює 10 рокам – 39,44 %; більше 2 або дорівнює 5 рокам – 8,76 %; менше або дорівнює 2 рокам – 2,36 %. Значна вартість лізингових угод припадає на транспортну галузь (57,4 %) та сільське господарство (14,2 %) [5].

Пунктом 3 статті 3 Закону України «Про фінансовий лізинг» передбачено в якості предмета договору лізингу використання майна, що перебуває в державній або комунальній власності та щодо якого відсутня заборона передачі в користування та / або володіння. Така норма надає можливість додаткових надходжень до бюджету адміністративно-територіальної одиниці за рахунок надання послуг лізингу суб'єктам господарювання за схемою, використання активів (lease).

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у складі ключових факторів обрання оптимальних джерел та інструментів збільшення фінансових потоків інвестиційної діяльності адміністративно-територіальної одиниці є вартість та доступність позикового капіталу. З метою ефективного використання ресурсів господарюючих суб'єктів зовнішнього фінансового середовища стає важливою умовою здійснення диверсифікації фінансових інструментів для залучення грошових ресурсів для розвитку інвестиційної діяльності. Це потребує наукового обґрунтування і розробки методологічних засад та форм організації спеціалізованих фінансових установ, колективними власниками яких є муніципальні та регіональні органи влади, у тому числі муніципальних пенсійних фондів.

Лізинг в муніципальних утвореннях доцільно розглядати як допоміжний спосіб «фінансової» підтримки і забезпечення розвитку фізичних, матеріально-технічних і інноваційних складових соціальної інфраструктури міста, що ґрунтується на отриманні прав власності на товари, продукції і послуги, що виготовлені на обладнанні, технічних засобах, технології, переданих місту на умовах довгострокової оренди (довгострокового користування), або на збереженні прав власності на обладнання чи інші основні засоби, комплексів устаткування чи обладнання, що передані містом за умов лізингу лізингокористувачам, які будуть забезпечувати соціальні потреби міста. Використання різних видів лізингу (фінансового, компенсаційного, фінансового левериджу для реалізації великих проектів (будівництво підприємств, фабрик) дозволить заощаджувати фінансові кошти міст, які йдуть на капітальні ремонти і сприятиме залученню іноземних інвестицій та підвищувати потенціал соціальної інфраструктури міста, що спонукає до

більшої уваги з боку органу місцевого самоврядування до використання лізингу у складі шляхів

побудови більш досконалої системи фінансування потреб міста.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2457-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР: [Електронний ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Керівництво по грошово-кредитній статистиці – Вашингтон, округ Колумбія, США: Міжнародний Валютний Фонд, 2000. – С. 157.
4. Крупка М. І., Демчишак Н. Б. Аналіз формування й використання фінансового потенціалу інвестиційної діяльності в Україні / М. І. Крупка, Н. Б. Демчишак // Фінанси України. – 2012. – № 2. – С. 26.
5. Підсумки діяльності лізингодавців за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.Leasing.org.ua.
6. Запозичення органів самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.
7. Економічна енциклопедія. – Т. 2. – С. 184.

Рецензенти: **Репешко П. І.**, к.держ.упр.,
Лазарева О. В., к.е.н.

© Слабінська О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

СЛАБІНСЬКА Оксана – співробітник Головного фінансового управління Дніпропетровської облдержадміністрації.

Коло наукових інтересів: особливості фінансування соціальної сфери.

ЛІЦЕНЗУВАННЯ МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ І ПРАКТИЧНІ НАСЛІДКИ.

Проаналізовано механізм ліцензування медичної практики як форми державного контролю.

Ключові слова: ліцензування, медична практика, державний контроль.

Проанализирован механизм лицензирования медицинской практики как формы государственного контроля.

Ключевые слова: лицензирование, медицинская практика, государственный контроль.

The mechanism of medical practice licensing is being analyzed as a mean of state control.

Key words: licensing, medical practice, state control.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах задекларованого державою реформування галузі охорони здоров'я України і приведення медичної практики у відповідність до світових стандартів якості дослідження проблеми державного контролю у цій галузі і, зокрема, ліцензування медичної практики як його форми є актуальним як для теорії, так і для практики державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Ліцензування медичної практики є предметом дослідження багатьох наукових дисциплін – адміністративного права, організації охорони здоров'я, державного управління тощо. Цьому питанню приділяли увагу Е. А. Аніщенко, К. Ю. Лакунін, М. Р. Муравйова, Л. М. Підгорна, Н. А. Рубанов, С. Г. Стеценко та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проте недостатньо проаналізованою є проблема концептуальних засад ліцензування.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз механізму ліцензування медичної практики як форми державного контролю у сфері охорони здоров'я та відповідності створених державою ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики задекларованим і фактично досягнутим цілям.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В Україні державний контроль у сфері охорони здоров'я здійснюється у кількох формах: ліцензування медичної практики, акредитація закладів охорони здоров'я, сертифікація закладів охорони здоров'я, атестація спеціалістів тощо [1; 22].

Концептуальні засади ліцензування медичної практики як форми державного контролю визначені в Законах України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III та «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-XII, в Постановах КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 № 1698, та «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» від 04.07.2001р. № 756, в наказі МОЗ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02.02.2011р. № 49. Зокрема, держава задекларувала дотримання в процесі ліцензування таких принципів:

1. Забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання.

2. встановлення єдиного порядку ліцензування на території України.

3. заборона використання ліцензування для обмеження конкуренції у провадженні підприємницької діяльності.

Повний перелік принципів ліцензування наведено у ст. 3 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

1. Забезпечення можливості громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я згідно ст. 7, 24 Основ законодавства про охорону здоров'я.

2. Забезпечення єдиних вимог – матеріально-технічних, кадрових, спеціальних – для всіх суб'єктів, що мають намір займатися медичною практикою. Ці вимоги викладені в Постанові КМУ «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» і в наказі МОЗ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики».

3. Централізація функцій з ліцензування: МОЗ України є єдиним органом, що видає ліцензії на медичну практику, відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування».

Не всі задекларовані державою концептуальні засади ліцензування медичної практики, навіть зафіксовані нормою правового акту, втілюються в реальній управлінській практиці. А ті, що втілюються, не завжди відповідають інтересам суспільства.

У процесі подальшого аналізу створених державою ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики ми спробуємо показати, які саме недоліки має процедура ліцензування і запропонувати шляхи їх подолання.

Відповідно до ст. 17 Основ Законодавства України про охорону здоров'я, провадження господарської діяльності в галузі охорони здоров'я, дозволяється лише за наявності ліцензії [2].

КМУ визначив, що єдиним органом ліцензування медичної практики в Україні є Міністерство охорони здоров'я [3] і затвердив перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії на медичну практику [4]. Відтак КМУ запровадив монополію МОЗ на видання дозволу на цей вид діяльності і тим максимально централізував процедуру ліцензування, фактично усунув від неї місцеві органи влади. А визначення переліку документів, які подаються для отримання ліцензії на медичну практику, саме постановою Кабінету Міністрів, а не профільними міністерствами, демонструє прояви командно-адміністративного підходу в державному управлінні. Усі вимоги до документів для отримання ліцензії на медичну практику, встановлені Постановою КМУ «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності», повністю і дослівно відтворені в наказі МОЗ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02.02.11 № 49 [5]. Повторюється навіть вимога до ліцензіата надати до МОЗ дані про роботу за спеціальністю кожного медичного працівника за останні п'ять років згідно трудової книжки. Вказане свідчить про зайву регламентацію і бюрократизацію процедури ліцензування.

Ідея ліцензування медичної практики полягає перш за все в необхідності захистити населення від некваліфікованого медичного обслуговування. Тому держава висуває до майбутнього ліцензіата ряд організаційних, кваліфікаційних та спеціальних вимог. Ці вимоги викладені в наказі МОЗ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» № 49 від 02.02.2011 р. [6].

Організаційні вимоги передбачають дотримання переліку нормативно-правових актів, наявність приміщень, що відповідають установленим санітарним та протипожежним нормам, наявність відповідного медичного обладнання та кваліфікованих штатних медичних працівників. Кваліфікаційні вимоги передбачають наявність у медичного персоналу документів про освіту та кваліфікацію державного зразка. Спеціальні вимоги передбачають дотримання нормативів професійної діяльності, санітарних норм та правил, вимог щодо ведення медичної документації, правил виписування рецептів на лікарські засоби тощо.

Аналіз вищевказаних вимог свідчить про надлишкову регламентацію процедури ліцензування медичної практики.

Так, Додатком 3 до Ліцензійних умов передбачено надання суб'єктом господарювання до МОЗ явно надмірних відомостей про стан його матеріально-технічної бази: найменування всіх приміщень, де міститься медичне обладнання, із зазначенням усіх лікарських спеціальностей і спеціальностей молодшого медперсоналу, що провадить у цих приміщеннях медичну практику, площі кожного приміщення; технічного стану і ріку випуску кожної одиниці медичного інструментарію; дату останньої повірки засобів метрологічної техніки лабораторій, які є у складі закладу охорони здоров'я, реквізити документу про кожну метрологічну повірку. Така дріб'язкова регламентація суттєво не впливає на якість майбутніх медичних послуг і не гарантує достовірність майбутніх лабораторних досліджень. Натомість в цивілізованих країнах функції контролю якості і достовірності, зокрема лабораторних досліджень, виконують не посадові особи Міністерства охорони здоров'я шляхом перегляду наданих заявником документів, а референс-лабораторії – незалежні експертні органи.

Сьогодні відсутні формальні критерії, які б дозволяли чітко визначити, чи є наявні в заявника організаційні та матеріально-технічні ресурси, включаючи обладнання, інструментарій, транспортні засоби, медичні технології достатніми для надання кваліфікованої медичної допомоги. Існуючі на сьогодні Табелі оснащення виробами медичного призначення лікувальних та діагностичних кабінетів амбулаторно-поліклінічних закладів, стаціонарних відділень лікарень, затверджені відповідними наказами МОЗ, не виконують функцію стандартизації вимог до матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я. Матеріально-технічна база жодного державного чи комунального закладу не

відповідає Табелю оснащення. Це може призводити до волонтаризму чиновників, які на власний розсуд визначатимуть відповідність організаційних та матеріально-технічних ресурсів заявника необхідному для отримання ліцензії на медичну практику рівню.

Коли претендентом на отримання ліцензії є державний або комунальний заклади охорони здоров'я, стан матеріально-технічної бази яких, як правило, незадовільний, не відповідає існуючим санітарним нормам, вимогам щодо оснащення сучасним медичним обладнанням, а коштів на реконструкцію та переоснащення в бюджеті немає, державний контроль у формі ліцензування фактично стає фіктивним. Він не виконує своєї основної функції – обмежити населення від некваліфікованого медичного обслуговування.

Проте відмова в наданні ліцензії такому закладу означатиме його скорочення, що можливо тільки всупереч ст. 49 Конституції України, згідно з якою існуюча мережа державних та комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена. Очевидно, що вимоги ст. 17 Основ Законодавства України про охорону здоров'я та положення наказу МОЗ України від 02.02.11 № 49 стосовно наявності ліцензії при провадженні медичної практики входять у протиріччя із Конституцією. І не тільки зі ст. 49, але й зі ст. 42, згідно з якою держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Адже фактично йдеться про дискримінацію приватної медицини і надання привілеїв бюджетній медицині, оскільки приватні заклади для отримання ліцензії повинні виконати всі вимоги Ліцензійних умов, висунуті МОЗ, а державним достатньо задекларувати у відомостях про свою матеріально-технічну базу будь-яку інформацію і отримати ліцензію автоматично, або ж працювати без ліцензії, посилаючись на ст. 49 Конституції. (У цьому контексті виключно декоративною можна назвати функцію дозволів, які надають медичному закладу державної та комунальної форми власності місцеві органи санітарно-епідеміологічної служби та пожежного нагляду, оригінали яких вимагає МОЗ для проведення ліцензування).

Таким чином:

1. Існуючий державний контроль у формі ліцензування медичної практики має суттєві вади нормативно-правової бази, яка не узгоджена з нормативними актами вищої юридичної сили, що неприйнятно для правової держави.

2. В процесі ліцензування порушуються встановлені державою принципи: забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання та заборона використання ліцензування для обмеження конкуренції у провадженні підприємницької діяльності. Приватні і державні заклади охорони здоров'я не мають рівних можливостей щодо отримання ліцензії.

Ознакою ліцензійних умов, як зазначалось вище, є надмірна регламентація і бюрократизація. Це стосується і інформації про кадрове забезпечення, яку вимагає від заявника МОЗ, зокрема,

відомості про стаж роботи лікарів за спеціальністю відповідно до запису в трудовій книжці за останні 5 років, включаючи причини всіх звільнень і переведень, номери відповідних кадрових наказів; відомості про те, за основною посадою чи за сумісництвом працює медперсонал. Вказане демонструє сумніви МОЗ в тому, що головні лікарі медичних закладів і місцеві управління охорони здоров'я здатні самостійно формувати кадровий склад лікувально-профілактичних закладів, свідчить про намагання держави тотально контролювати всю медичну галузь, навіть трудову біографію окремого медпрацівника. Разом з тим не встановлено базовий рівень освіти та кваліфікації медперсоналу, необхідний і достатній для отримання закладом ліцензії на медичну практику.

Натомість базовий рівень вимог до головного лікаря, який призначається на посаду у створений ліцензіатом заклад, у Ліцензійних умовах є, але ці вимоги МОЗ не узгоджені з практикою. Так, згідно підпункту «б» п. 2.4. Ліцензійних умов, юридична особа, що створила заклад охорони здоров'я, повинна призначити на посаду головного лікаря, який має сертифікат та посвідчення про категорію за спеціальністю «організація та управління охороною здоров'я» за наявності стажу роботи не менше трьох років. Це стосується тільки закладів, які отримують ліцензію вперше. Якщо ліцензію у закладу є, то призначати на посаду головного лікаря можна і особу без категорії з «організації та управління охороною здоров'я», як це і відбувається на практиці. Якщо ж ліцензії немає, то, згідно з Ліцензійними умовами, – тільки особу з категорією. В протилежному випадку заклад не отримає ліцензію, а відтак не зможе провадити медичну практику. Отже вимоги до кваліфікації керівників будь-яких закладів охорони здоров'я не однакові, а залежать від наявності у закладу ліцензії на медичну практику. Якщо ліцензія вже отримана, то керівником можливо призначати і менш кваліфіковану особу. Логіка державного управління в даному випадку порушена.

Створені МОЗ Ліцензійні умови в частині вимог до кадрового забезпечення заявника демонструють відірваність управлінської теорії від реальної практичної діяльності закладів охорони здоров'я. Так, для отримання ліцензії заклад, що тільки планує провадити медичну практику, повинен мати штатних працівників. На практиці це означає, що, або підприємець у галузі охорони здоров'я змушений виплачувати заробітну плату працівникам, які ще не працюють, але оформлені на роботу відповідно до норм трудового права України, або працівники змушені добровільно на період оформлення ліцензії відмовитись від отримання заробітної плати, перебуваючи в штаті медичного закладу, який ще не функціонує. Це свідчить про нерозуміння державними посадовцями МОЗ соціальних інтересів, а відтак про непрофесійний підхід до нормотворення у сфері ліцензування медичної практики.

Аналіз кадрових вимог до заявника свідчить про існування командно-адміністративних підходів

до формування кадрової політики у галузі охорони здоров'я, оскільки в процесі ліцензування МОЗ фактично намагається контролювати кадрове забезпечення конкретного закладу і кваліфікацію кожного медичного працівника. Цю функцію потрібно делегувати місцевим управлінням охорони здоров'я, які фактично і практично контролюють кваліфікаційний рівень кожного медичного працівника шляхом атестації.

Про зайву регламентацію процедури ліцензування медичної практики і надмірну централізацію функцій державного контролю, зосередженого виключно у МОЗ, свідчить і п. 4.5 Ліцензійних умов, згідно з яким у випадку призупинення провадження господарської діяльності з медичної практики, викликаного відсутністю організаційних або технічних умов, ліцензіат не пізніше наступного дня письмово повідомляє про це МОЗ із зазначенням причин та строку простою. Замість вирішення стратегічних питань галузі охорони здоров'я МОЗ прагне з'ясовувати причини поточних негараздів у роботі кожної лікарні, приватного кабінету лікаря чи медичної лабораторії в Україні.

Достовірність наданих ліцензіатом відомостей про стан матеріально-технічної бази безпосередньо співробітниками МОЗ перед наданням ліцензії не перевіряється. Контроль за дотриманням ліцензійних умов здійснюється за місцем провадження діяльності в процесі функціонування закладу охорони здоров'я. На перший погляд це свідчить про те, що порядок отримання ліцензії на медичну практику є заявницьким і відтак відповідає міжнародній практиці державного контролю у цій сфері. Саме заявницький принцип ліцензування був втілений в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».[6] Проте сувора регламентація численних відомостей про матеріально-технічну базу заявника, кадровий склад, вимоги надавати до МОЗ перелік усіх нормативно-правових актів, які існують по заявленим спеціальностям, усіх обліково-звітних статистичних форм, які використовуються у медичному закладі, на тлі відсутності чітких критеріїв відповідності цих складових державним вимогам і стандартам якості та безпеки свідчить про існування в Україні жорсткого дозвільного принципу ліцензування. А це, в свою чергу, свідчить про наявність командно-бюрократичної системи контролю у сфері охорони здоров'я, яка ніяк не впливає на якість медичної допомоги. Навпаки, ця система змушує адміністрацію лікувально-профілактичних закладів для отримання ліцензії на медичну практику вдаватися до фальсифікації показників, а не до пошуку шляхів для покращення діяльності. Так, при наданні відомостей про медичне обладнання у графі «технічний стан та рік випуску» ліцензіат, що є державним чи комунальним закладом, вимушений зазначати технічний стан як задовільний всупереч дійсності. У протилежному випадку слід надавати відомості про застарілу і непридатну до експлуатації апаратуру, яка не може забезпечити виконання стандартів технологій лікувально-діагностичного

процесу. При цьому МОЗ попереджає про відповідальність за надання неправдивих відомостей про стан матеріально-технічної бази, що є підставою для анулювання ліцензії. Таке попередження є на бланку довідки про стан матеріально-технічної бази, який заповнює ліцензіат. Відтак процедура ліцензування медичної практики в Україні ґрунтується на подвійних стандартах, які існували при командно-адміністративній системі Радянського Союзу.

Всупереч вимогам Президента України позбутися зайвої бюрократизації в державному управлінні, існуюча система ліцензування медичної практики, навпаки, свідчить про створення у цій сфері неефективного бюрократичного механізму.

Вищезазначені вади, притаманні Ліцензійним умовам провадження господарської діяльності з медичної практики, свідчать про дефектність системних підходів до ліцензування і відсутність аналізу ефективності наказів МОЗ.

Найбільш істотною вадою, що притаманна ідеології ліцензування медичної практики, яка відтворена МОЗ в діючих Ліцензійних умовах, на нашу думку, є надмірна централізація функцій з ліцензування. МОЗ є фактично єдиним дозвільним органом, уповноваженим надавати ліцензії на медичну практику а також здійснювати контроль за додержанням заявником ліцензійних умов. Навіть медсестра з районного центру, яка має намір відкрити приватний маніпуляційний кабінет, повинна звернутися до МОЗ, вирішувати питання щодо ліцензії у м. Києві. У державному закладі охорони здоров'я така особа може працювати без дозволу з боку МОЗ, а у приватному не може. Логіка дозвільної процедури у цьому випадку є незрозумілою.

Завдяки існуючому механізму ліцензування медичної практики місцеві органи влади позбавлені будь-якої можливості реально контролювати якість медичної допомоги в приватних закладах, оскільки лише МОЗ надає відповідну ліцензію, не маючи уяви про стан справ у конкретному лікувально-профілактичному закладі, особливо приватному.

Сьогодні фактично отримання ліцензії на медичну практику залежить від кількох осіб в Києві, причому вся процедура отримання ліцензії є закритою, непрозорою. А непрозорість, відсутність інформації при проведенні дозвільної процедури може приводити до корупції. Тому потрібна децентралізація функцій ліцензійного контролю, делегування частини, а, можливо, і всіх функцій МОЗ місцевим органам влади, а також інститутам громадянського суспільства – громадським організаціям, лікарським асоціаціям, громадським радам, тощо. Ці незалежні від державної влади структури повинні мати необхідні повноваження і впливати на процеси ліцензування, акредитації медичних закладів, контролю якості медичної допомоги, ефективності діяльності органів охорони здоров'я та їх посадових осіб. На сьогодні існують громадські ради при місцевих управліннях охорони здоров'я, при головах держадміністрацій, громадські організації у сфері медицини. Проте вони не мають реаль-

них, врегульованих законодавством, повноважень, наприклад, сприяти звільненню з посади неефективного головного лікаря державного чи комунального закладу, визначати стратегію розвитку конкретного лікувально-профілактичного закладу, вирішувати питання щодо доцільності його подальшого утримання за бюджетні кошти, тощо. За умов громадського контролю щодо використання публічних коштів неефективний заклад не отримав би ліцензію на медичну практику чи акредитаційний сертифікат і припинив би своє існування. За умов контролю з боку лікарських асоціацій некваліфікований лікар чи медична сестра не отримали би ліцензію на приватну медичну практику або категорію. Залучення до дозвільних та контрольних процедур в системі охорони здоров'я громадських організацій доказало свою ефективність у розвинених демократичних країнах з потужною системою охорони здоров'я і дало змогу істотно скоротити штатну чисельність чиновників міністерства охорони здоров'я. Децентралізація управлінських функцій на користь місцевих громад в Україні змогла би сприяти децентралізації фінансових потоків у галузі охорони здоров'я і направлення їх у напрямку обласних та районних лікарень, що відновило би соціальну справедливість щодо отримання медичної допомоги. Та для цього потрібна політична воля еліт. Адже децентралізація функцій з ліцензування, і – ширше – функцій державного управління в галузі охорони здоров'я з делегуванням їх в регіони і залученням громадських організацій створить прецедент щодо вирішення питання концентрації і розподілення влади у сучасному українському суспільстві. Ця проблема перебуває поза межею управлінської практики МОЗ. За словами німецького політолога Р. Дарендорфа «бюрократія не может оказывать влияние на принятие и осуществление

политических решений, она может им сопротивляться, но не может принимать их самостоятельно» [7; 77].

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведений аналіз нормативно-правової бази ліцензування медичної практики з точки зору концептуальних засад та отриманих практичних наслідків дає змогу зробити висновок, що створений державою механізм ліцензування медичної практики як форми державного контролю має такі недоліки:

1. Неузгодженість нормативно-правової бази ліцензування медичної практики з Конституцією.
2. Надмірна централізація функцій з ліцензування і концентрація всіх контрольних повноважень у МОЗ як прояв командно-адміністративної системи управління.
3. Надмірна регламентація і бюрократизація процедури ліцензування, що не впливає на якість майбутньої медичної допомоги;
4. Порушення принципу забезпечення рівності прав та законних інтересів усіх суб'єктів господарювання і незабезпечення єдиних вимог до державних та приватних закладів охорони здоров'я.
5. Незабезпечення можливості громадського контролю.

Для усунення цих недоліків потрібно скоротити перелік відомостей, що надаються заявником до МОЗ; спростити порядок отримання ліцензії для приватних осіб (кабінетів); делегувати повноваження з ліцензування медичної практики місцевим органам охорони здоров'я і долучити до цього процесу громадські організації; запровадити заявницький принцип ліцензування: полегшити отримання ліцензії і суворо контролювати виконання ліцензійних умов – якість наданої ліцензіатом медичної допомоги.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонов С. В. Якість медичного обслуговування: актуальні організаційні і правові аспекти / С. В. Антонов / Управління закладом охорони здоров'я. – 2009. – № 3.
2. Закон України № 1775-III від 1 червня 2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».
3. Закон України № 2801-XII від 19.11.1992 р. «Основи законодавства України про охорону здоров'я».
4. Постанова КМУ № 1698 від 14.11.2000 р. «Про затвердження переліку органів ліцензування».
5. Постанова КМУ № 756 від 04.07.2001 р. «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності».
6. Наказ МОЗ України № 49 від 02.02.2011 р. «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики».
7. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. – 2001. – 200 с.

Рецензенти: **Ємельянов В. М.**, к.т.н.;
Лазарева О. В., к.е.н.

© Титовська Т. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.08.2012 р.

ТИТОВСЬКА Т. В. – аспірантка Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.
Коло наукових інтересів: ліцензування медичної практики.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: етнонаціональні процеси, етнонаціональні відносини, етнополітичні процеси, етнополітика.

БАДАЛОВА Ольга Сергіївна – аспірант кафедри державної політики і менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління та механізми державного управління, органи державної влади, органи юстиції.

ВЕРБА Світлана Миколаївна – викладач, аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна служба, кадрова політика.

ГАВІНСЬКА Олена Іванівна – аспірант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: комунікаційні зв'язки органів публічного управління із медіасектором України.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – доктор політичних наук, доцент, ЧДУ імені Петра Могили (м. Миколаїв).

Коло наукових інтересів: територіальна громада, територіальні інститути державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

ЄМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець І рангу, директор Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

ІБРАГІМОВА Анастасія Алімівна – аспірантка Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток громадянського суспільства в Україні.

ІВАНОВ Дмитро Валерійович – аспірант кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: теорія та історія державного управління, вітчизняна та зарубіжна практика транскордонного співробітництва, діяльність євро регіонів.

ІВАНОВА К. В. – аспірант Академії митної служби України.

Коло наукових інтересів: стратегічне управління митною справою.

КАРГУЗОВ Костянтин Миколайович – здобувач кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили, магістр державного управління, заступник директора науково-педагогічної бібліотеки м. Миколаїв.

Коло наукових інтересів: бібліотечна справа, інформація, державне управління.

КИЙДА Людмила Миколаївна – викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України.

Коло наукових інтересів: система митного контролю.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. П. Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

КОЗЛОВА Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування; розвиток кадрового менеджменту в державному управлінні.

КОСЕНЧУК Сергій Іванович – начальник юридичного відділу Очаківської об'єднаної державної податкової інспекції Миколаївської області Державної податкової служби.

Коло наукових інтересів: удосконалення податкового регулювання в Україні.

КРИТЕНКО Олена Олександрівна – аспірант Академії митної служби України.

Коло наукових інтересів: державне регулювання системи закупівель.

ЛИННИК Сергій Олександрович – Директор державної установи «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України», кандидат наук з державного управління.

Коло наукових інтересів: державне управління в сфері екології, державне управління у сфері охорони здоров'я.

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейське та міжнародне право, державна міграційна політика України, права людини.

ПЛЕВАК Світлана Миколаївна – здобувач кафедри державного управління та політичної аналітики ЧДУ імені Петра Могили

Коло наукових інтересів: трансформація системи державного управління, реформи у сфері державного управління, зарубіжний досвід.

ОРЦЕВА Олена Сергіївна – аспірант Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державні механізми формування громадянського суспільства.

СИЧЕНКО Віктор Володимирович – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрного університету, Заслужений працівник освіти України.

Коло наукових інтересів: проблеми обґрунтування державної політики в різних сферах економіки.

СИЧЕНКО Оксана Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу Дніпропетровського державного аграрного університету (м. Дніпропетровськ), відмінник освіти України.

Коло наукових інтересів: корпоративна соціальна відповідальність, соціальна звітність, державне регулювання соціальної сфери, процеси глобалізації і диференціації.

СЛАБІНСЬКА Оксана – співробітник Головного фінансового управління Дніпропетровської облдержадміністрації.

Коло наукових інтересів: особливості фінансування соціальної сфери.

СЛАБИХ Діана Миколаївна – аспірантка кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: європеїзація державного управління.

ТИТОВСЬКА Т. В. – аспірантка Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: ліцензування медичної практики

ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція).

Коло наукових інтересів: пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо вдосконалення якості адміністративних (публічних) послуг.

ТРУСОВ Сергій Іванович – редактор журналу «Митний брокер», директор видавництва ТОВ «Панорама», член Правління Громадської ради при Державній митній службі України.

Коло інтересів: проблеми взаємодії влади та громадськості.

ФІЛПОВА Вікторія Дмитрівна – докторант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ).

Коло наукових інтересів: модернізація державної політики в галузі освіти.

ШКІЦА Ігор Михайлович – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу.

Коло наукових інтересів: зовнішня політика України в контексті євроінтеграції.

ЯКУБОВСЬКИЙ Якуб – Університет імені Адама Міцкевича, м. Познань, Республіка Польща.

Коло наукових інтересів: політична комунікація, інтернет суспільство.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 196

Том 208

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *М. Шевчук*.
Друк *О. Полівцова*. Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 12.12.2012 р.
Формат 60х84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 8,37. Обл.-вид. арк. 15,55.
Тираж 300 пр. Зам. № 4133.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.