

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 223, 2014

Том 235

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 KB № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:

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

Перереєстрація:

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

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 11 від 12.06.2014р.)

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
Мещанинов О. П.	голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор
Горлачук 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
Гавеля 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. 223. Т. 235. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 144 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 – доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – голова редакційної колегії серії «Державне управління»; **Беглиця Володимир Петрович** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»; **Штирєв Олександр Миколайович** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – відповідальний секретар редакційної колегії серії «Державне управління»; **Антонова Людмила Володимирівна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, обліку та аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Багмет Михайло Олександрович** – доктор історичних наук, професор, академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки, проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку, завідувач кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету ім. Петра Могили (м. Миколаїв); **Євтушенко Олександр Нікіфорович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, (м. Миколаїв); **Ємельянов Володимир Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор, державний службовець І рангу, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Калынин Юрій Григорович** – доктор наук з державного управління, професор, старший науковий співробітник, Чорноморський державний університет імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Коваль Ганна Володимирівна** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Лопушинський Іван Петрович** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон); **Серьогін Сергій Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (м. Дніпропетровськ); **Сорока Світлана Вікторівна** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Сиченко Віктор Володимирович** – доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровського державного аграрного університету (м. Дніпропетровськ); **Плеханов Дмитро Олександрович** – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – доктор наук з державного управління, (м. Київ); **Халхирадзе Світлана Костянтинівна** – доктор наук з державного управління, професор, Національна академія державного управління при Президентові України (м. Київ); **Шамрай Василь Олександрович** – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці та соціальних відносин Федерації профспілок України (м. Київ); **Шевчук Олександр Володимирович** – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв).

МІЖНАРОДНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – голова редакційної колегії серії «Державне управління»; **Бакменко Валерій Данилович** – доктор наук з державного управління, професор, проректор Академії муніципального управління (м. Київ); **Бексер Роман** – доктор політичних наук, професор, декан факультету політології та міжнародних відносин Університету імені М. Коперніка в м. Торунь (Республіка Польща); **Бонусак Владислав** – доктор з історії, професор, ректор Жешівського університету імені Королеви Ядвіги (Республіка Польща); **Вальєс Тадеуш** – доктор політичних наук, професор, декан факультету політичних наук та журналістики Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Республіка Польща); **Вальєнбах Гюнтер** – доктор наук, доцент Університету Західної Англії (м. Брістоль, Велика Британія) та Хенкукського університету міжнародних відносин (м. Сеул, Південна Корея); **Дашій Олександр Іванович** – доктор економічних наук, професор НАН України, Заслужений працівник освіти України, (м. Київ); **Ємельянов Володимир Михайлович** – доктор наук з державного управління, професор, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв), державний службовець І рангу – заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»; **Здіб Маріан** – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного права та державного управління Університету Марії Складовської-Кюрі в м. Люблін (Республіка Польща); **Іванова Людмила Миколаївна** – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»; **Корєньскій Микола Христофорович** – доктор наук з державного управління, професор НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Олівер Шнідтке** – доктор наук, професор кафедри політики та історії університету Вікторія (Канада); **Плеханов Дмитро Олександрович** – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Сиченко Віктор Володимирович** – доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровського державного аграрного університету (м. Дніпропетровськ); **Сорока Світлана Вікторівна** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв); **Стезьмах Анджей** – доктор політичних наук, професор кафедри політичних систем факультету політичних наук та журналістики Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Республіка Польща); **Франц Мачей** – доктор історичних наук, професор Інституту історії Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Республіка Польща); **Харріс Стівен** – доктор наук, професор Школи Публічної Політики та Адміністрування Карлтонського університету (м. Оттава, Канада); **Штирєв Олександр Миколайович** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – відповідальний секретар редакційної колегії серії «Державне управління».

Статті друкуються в авторській редакції

ISSN 2311-1666

© Чорноморський державний університет імені Петра Могили, 2014

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

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

ЗМІСТ

Возний. С. Основні напрями (чинники, механізми та технології) підвищення дієздатності місцевих громад.....	10
Гладкий М. А. Роль держави в підтримці розвитку сфери послуг.....	14
Дейненко О. Т. Правові колізії забезпечення науковців додатковою житловою площею	20
Євтушенко О. Н., Карабіло О. І. Теоретичні аспекти джеррімендерінгу як особливого методу утворення виборчих округів	24
Карташов Є. Г. Екологічний фактор у системі державного управління стійкістю регіонів	29
Коваль Г. В. Особливості військово-патріотичного виховання в Україні.....	34
Козлова Л. В. Нормативно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з органам виконавчої влади.....	40
Криволапчук М. В. Зарубіжний досвід становлення та розвитку професійно-технічної освіти.....	45
Круглов М. П. Науково-методичні підходи до формування державної політики сталого розвитку регіонів.....	50
Малікіна О. А., Фуртатов В. С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління	56
Нікітенко С. В. Проблеми сучасного кадрового менеджменту органів управління фізичною культурою та спортом в Україні	61
Олійник В. В. Сприяння реалізації функцій післядипломної освіти як завдання державного управління.....	66
Орцева О. С. Поняття та основні види механізмів формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства	71
Палагнюк Ю. В. Моніторинг громадської думки щодо європейської інтеграції України як механізм реалізації державної євроінтеграційної політики	76
Плевак С. М. Теоретичні засади проблеми трансформації системи органів державної влади Республіки Польща	82
Сімак С. В. Світовий досвід організації державно-приватного партнерства.....	88
Стоян О. Ю. Світовий та вітчизняний досвід реалізації механізмів державного регулювання розвитку відновлюваної енергетики: основні тенденції розвитку та перспективи	94
Тимофєєв С. П. Урахування громадської думки під час впровадження державної політики	101
Томлін-Татаренко В. Б. Правомірність та ефективність публічної адміністрації: поняття адміністративної процедури	107
Тухтарова Т. К. Концептуальні засади цільового програмування в державному управлінні	113
Шатун В. Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду	117

Шевчук В. В. Підходи до реалізації механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України	128
Штирков О. М. Взаємодія елементів системи місцевого самоврядування на муніципальному рівні: зарубіжний досвід та національні особливості	133
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	139

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Возный С.</i> Основные направления (факторы, механизмы и технологии) повышения дееспособности местных общин	10
<i>Гладкий М. А.</i> Роль государства в поддержке развития сферы услуг	14
<i>Дейненко А. Т.</i> Правовые коллизии обеспечения научных работников дополнительной жилой площадью	20
<i>Евтушенко А. Н., Карабило А. И.</i> Теоретические аспекты джерримендеринга как особого метода формирования избирательных округов	24
<i>Карташов Е. Г.</i> Экологический фактор в системе государственного управления устойчивостью регионов	29
<i>Коваль А. В.</i> Особенности военно-патриотического воспитания в Украине	34
<i>Козлова Л. В.</i> Нормативно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти	40
<i>Криволапчук М. В.</i> Зарубежный опыт становления и развития профессионально-технического образования	45
<i>Круглов Н. П.</i> Научно-методические подходы к формированию государственной политики устойчивого развития регионов	50
<i>Маликина О. А., Фуртатов В. С.</i> Административные услуги: суть, признаки, классификация и место в системе государственного управления	56
<i>Никитенко С. В.</i> Проблемы современного кадрового менеджмента органов управления физической культурой и спортом в Украине	61
<i>Олейник В. В.</i> Содействие реализации функций последипломного образования как задача государственного управления	66
<i>Орцева А. С.</i> Понятие и основные виды механизмов формирования и реализации государственной политики в сфере развития гражданского общества	71
<i>Палагнюк Ю. В.</i> Мониторинг общественного мнения относительно европейской интеграции Украины как механизм реализации государственной евроинтеграционной политики	76
<i>Плевак С. Н.</i> Теоретические основы проблемы трансформации системы органов государственной власти Республики Польша	82
<i>Симак С. В.</i> Мировой опыт организации государственно-частного партнерства	88
<i>Стоян А. Ю.</i> Мировой и отечественный опыт реализации механизмов государственного регулирования развития возобновляемой энергетики: основные тенденции развития и перспективы	94
<i>Тимофеев С. П.</i> Учет общественного мнения в процессе внедрения государственной политики	101
<i>Томлин-Татаренко В. Б.</i> Правомерность и эффективность публичной администрации: понятие административной процедуры	107
<i>Тухтарова Т. К.</i> Концептуальные основы целевого программирования в государственном управлении	113

Шатун В. Т. Оценка и аттестация государственных служащих в русле европейского и мирового тренда.....	117
Шевчук В. В. Подходы к реализации механизмов государственного регулирования инновационного развития системы здравоохранения Украины.....	128
Штырев А. Н. Взаимодействие элементов системы местного самоуправления на муниципальном уровне: зарубежный опыт и национальные особенности.....	133
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	139

CONTENTS

Vozniy S. Main directions (factors, mechanisms and technologies) of increasing the capacity of local communities	10
Gladkiy M. The state's role in supporting the development of services	14
Deineko O. Legal conflicts scientists support further houseroom	20
Evtyschenko A., Karabilo O. Theoretical aspects gerrymandering as a special method of formation of electoral districts	24
Kartashov E. The environmental factors in public administration regional stability	29
Koval G. Features of the patriot education in Ukraine	34
Kozlova L. Legislative principles of co-operation of municipal councils with the executive power's administration.....	40
Kryvolapchuk M. Foreign experience of formation and development of vocational education	45
Kruglov M. Scientific and methodological approaches to the formation state policy sustainable development	50
Malikina O., Furtatov V. Administrative Services: essence, features, classification and in the system of governance	56
Nikitenko S. Problems of the modern skilled management of organs of management a physical culture and sport of Ukraine	61
Oleinik V. Promotion of functions of postgraduate education in public administration objectives.....	66
Ortseva O. Concepts and basic types mechanisms of formation and implementation of public policy in the field of civil society	71
Palagnyuk Y. Monitoring the Public Opinion on European Integration of Ukraine as a Mechanism for Implementation of State Policy towards European Integration	76
Plevak S. The Theoretical Basis Transformation of State Authorities Republic Poland	82
Simak S. World experience of public-private partnerships.....	88
Stoyan Y. The national and international implementation of mechanisms of state regulation of renewable energy: key trends and outlook	94
Tymofeev S. Consideration of public opinion during the implementation of public policy	101
Tomlin-Tatarenko V. The validity and effectiveness of public administration: the concept of administrative procedures.....	107
Tukhtarova T. Conceptual background of targeted programming in public administration	113
Shatun V. Evaluation and certification of civil servants in the mainstream European and global trend	117

Shevchuk V. The approaches to implement innovative mechanisms of state regulation of health care Ukraine	128
Shtyrov O. Interaction elements of local government at the municipal level: international experience and national characteristics	133
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	139

ЧОРНОМОРСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ



ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



Інститут державного управління щороку оголошує набір слухачів на навчання за спеціальностями:

8.15010002 «Державна служба» з таких спеціалізацій:

- ❖ Адміністративний менеджмент
- ❖ Економіка
- ❖ Правове забезпечення
- ❖ Світова та європейська інтеграція
- ❖ Кадровий менеджмент
- ❖ Територіальне управління та місцеве самоврядування

Приймаються на конкурсній основі особи, які мають **повну вищу освіту**.

Тривалість навчання: 1 рік.

Зарахування передбачено за державним замовленням Нацдержслужби України та за контрактом.

Початок занять з 1 жовтня.

8.15010009 «Місцеве самоврядування».

Прийом проходить на базі освітньо-кваліфікаційного рівня **бакалавр, спеціаліст, магістр**.

Тривалість навчання: 1 рік 6 місяців.

Початок занять з 1 вересня.

За детальною інформацією звертатись:

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10

Тел.: (0512) 76-71-92, 76-71-91.

E-mail: d_idu@ukr.net

ОСНОВНІ НАПРЯМИ (ЧИННИКИ, МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ) ПІДВИЩЕННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Доведено, що взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Підкреслюється, що сучасна світова практика функціонування зазначених органів засвідчує, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та ухвалення рішень органами влади в цілому. Для України на цьому етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу ухвалення рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Аналізуються основні напрями (чинники, механізми та технології) підвищення дієздатності місцевих громад.

Ключові слова: людина, політика, культура, громада, самоврядування, держава.

Доказано, что взаимодействие органов местного самоуправления с общественностью является необходимым условием их эффективной и прозрачной деятельности. Подчеркивается, что современная мировая практика функционирования указанных органов свидетельствует, что только при совершенных формах и методах, постоянном взаимодействии, сотрудничестве с пользователями услуг они могут качественно выполнять свои функции, улучшить процессы взаимодействия и принятия решений органами власти в целом. Для Украины на данном этапе ее становления как правового, социального и демократического государства этот вопрос приобретает особое значение. К наиболее актуальным задачам относятся вопросы привлечения общественности к процессу принятия решений и, как результат этого, достижение эффективности и прозрачности деятельности органов публичной власти. Анализируются основные направления (факторы, механизмы и технологии) повышения дееспособности местных общин.

Ключевые слова: человек, политика, культура, общество, самоуправление, государство.

It is proved that the interaction of local self-governments with public is a prerequisite for their effective and transparent activity. It is emphasized that the current international practice of functioning of these bodies shows that only by perfect forms and methods, constant interaction, collaboration with service users they can fulfill their functions, improve the processes of interaction and decision-making authorities in general. In Ukraine, at this stage of its development as a legal, social and democratic state this issue acquires particular importance. The most pressing challenges include issues involving the public in decision-making and, as a result, achieving efficiency and transparency of public authorities. Article analyzes basic directions (factors, mechanisms and technologies) of enhancing the capacity of local communities.

Key words: human, politics, culture, community, self-government, state.

Сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. У контексті активізації

формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та

суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування тому, що вони є найбільш наближеними до населення. Розвиток та зміцнення місцевого самоврядування як форми народовладдя служитиме запорукою подальшого розвитку держави в цілому. Стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; забезпечення розвитку людських ресурсів; розвиток міжрегіонального співробітництва; створення інституціональних умов для регіонального розвитку.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад.

Підвищення конкурентоспроможності регіонів вимагає структурної диверсифікації економічної бази регіонів на новій технологічній основі, збільшення обсягу інвестицій у пріоритетні сфери економіки, запровадження ефективних важелів підтримки малого та середнього підприємництва, сприяння створенню й впровадженню інновацій, розбудови і модернізації інфраструктури, сприяння розвитку людських ресурсів.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики є також створення інституційних і нормативно-правових передумов реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього необхідно прийняти законодавчі акти з питань реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетної децентралізації. Тому потрібно спрямувати зусилля на вирішення таких конкретних завдань: визначення концептуальних засад і шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи; підготовку нормативно-правової бази щодо проведення бюджетної децентралізації, що включатиме збільшення повноважень і зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад [1].

Проектом Концепції внесення змін до Конституції України, який 21 червня 2013 р. прийняла за основу Конституційна Асамблея, утворена у 2012 р. Президентом України (далі – проект Концепції) [2], встановлюється, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життя-забезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх

потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку» [3].

Згідно з цією Концепцією, умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Така спільна діяльність на пряму пов'язана із етнокультурними та соціально-психологічними взаємовідносинами особи та місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина. В основу Концепції покладено філософію самоспроможності територіальної громади. Йдеться про створення умов для того, щоб громадяни – жителі сіл, селищ і міст, могли у зручному для себе режимі отримати публічні послуги.

Питання забезпечення дієздатності територіальної громади розглядають такі науковці, як В. Мамонова, А. Колодій, В. Місюра, В. Рубцов, І. Ібрагімова, О. Бабінова та ін. Але, як показує аналіз нормативно-правової бази та узагальнення теоретичних наробок, здійсненню громадою своїх функцій присвячено зовсім невелика частина досліджень і законодавчих актів, що виявляється невідповідним сучасним умовам. Ще докладно не прописаний механізм взаємодії між державною владою, органами місцевого самоврядування та громадою, що призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві [4]. Громада – це, перш за все, група, яка має соціально значущу мету, спрямовану на позитивні зміни як окремого індивіда, що входить в неї, так і навколишнього його світу. Наявність цієї мети, прагнення її досягти, зумовлює виникнення між членами громади різних відносин і взаємозв'язків, які мають більш менш стійкий характер [5]. «... Розвиток громади – це певний підхід до розв'язання людських потреб, який сприяє налагодженню стосунків на основі довіри, єдності та співпраці, необхідних людям для того, аби вони могли працювати разом над усвідомленням та аналізом своїх проблем, і знаходити справедливі та ефективні розв'язання цих проблем» [6]. Для того, щоб проаналізувати дієздатність територіальних громад України та їх спроможність реалізувати визначені у Концепції реформування місцевого самоврядування Я. Варда і В. Клосовські пропонують розглядати територіальну громаду в Україні в таких якостях: як колектив самостійних суб'єктів права – фізичних осіб; носія певного культурного надбання, якому можуть бути притаманні місцеві традиції та звичаї, носія духовно-інтелектуального потенціалу; концентрацію трудових ресурсів; у якості первинного суб'єкта місцевого самоврядування та елемент системи місцевого самоврядування; суб'єкта права комунальної власності; як суб'єкта бюджетного права, за яким визнаний відповідний бюджет місцевого самоврядування [7].

Конституція України (Стаття 140) стверджує право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. У свою чергу, автори навчального посібника із розвитку

громади розглядаючи механізми побудови демократії шляхом розвитку громад та посилення впливу громадськості на вирішення нагальних проблем, формулюють наступні принципи роботи в громаді: бажання змінити своє життя і готовність до відповідальності як основний принцип дій; позитивне мислення, гнучкість; збереження культурних традицій громади; участь як умова розвитку громади; розвиток партнерства; спільне вирішення конфліктів; готовність до навчання [8]. Загальновідомим є положення про те, що *люди здатні перетворювати світ*. У ньому підкреслюється провідна роль суб'єктивного чинника у розвитку громади. Розвиток громади пов'язаний зі свідомою діяльністю індивіда, на перший план виходить індивідуальна свідомість та її спонукальний вплив на динамічні зміни у громаді. Зрозумілим є також і те, що дійсний розвиток *розпочинається зсередини*. «Доки людина не матиме бажання змінити себе саму, ніхто інший не може змінити її. Оточення може лише надавати підтримку, дещо радити, але вирішальне значення у прийнятті рішення відіграє сама особа, лише вона вирішує, що для неї добре, а що ні, якою дорогою йти і що робити» [9]. Цей принцип також підкреслює велике значення суб'єктивних факторів в розвитку громади. Тобто в розвитку переважають чинники, пов'язані з раціональною, вмотивованою поведінкою та діяльністю суб'єкта – людської особистості.

Слід, далі, забезпечити *взаємопов'язаність, цілісний підхід до організації справи*. «Говорячи про розвиток громади, будьте свідомі, що все взаємопов'язано, і по-справжньому зрозуміти окрему проблему розвитку можна лише зважаючи на відносини, які існують між цією проблемою та іншими ділянками життя» [9, с. 93]. Цей принцип підкреслює причинну зумовленість усіх соціальних процесів. Кожна підсистема, що входить у структуру громади існує не ізольовано. А знаходиться в причинно-наслідковій залежності від інших.

Незаперечним є положення про те, що внутрішнім двигуном і рушієм розвитку є конкретна, особиста участь. «Лише тоді, коли людина робить свій внесок у загальну справу, тобто починає брати в ній участь, можна здійснювати процес розвитку та досягти бажаного результату» [9, с. 94].

Враховуючи практику сучасного українського суспільства, вченими були сформульовані наступні висновки щодо розвитку громад: зовнішні умови громади як збуджувальні сили розвитку сьогодні все більше поступаються місцем суб'єктивним чинникам людського життя, тому джерела розвитку громади слід шукати в ній самій. Громада має потенційну здатність до саморозвитку і соціальних змін, вона втілює у собі повсякденні потреби і далекосяжні інтереси людського існування; рушійна сила розвитку полягає в притаманних будь-якому суспільству конфліктах і протиріччях. Соціальний конфлікт

піддається раціональному регулюванню, що призводить до «контрольованої еволюції». Еволюційний шлях, шлях реформ є необхідною умовою соціальної стабільності; спільнота – система суб'єктивного типу, тому вона є носієм соціальної активності, яка проявляється в потребі членів громади змінювати або підтримувати основи своєї життєдіяльності відповідно до своїх ціннісних орієнтацій. Істинно соціальна активність полягає в спрямованості на зміну обставин життя людей і на самозміну з користю для себе та інших людей; громада – це система, що складається з окремих підсистем. Кожна з підсистем знаходиться в причинно-наслідковій залежності від інших. Усі ці підсистеми складають ієрархічну структуру. Знаходяться в певній субординації, підпорядкованості [5, с. 19].

Цікавий підхід до визначення структури громади міститься в навчально-методичному посібнику «Громади України: на шляху відродження». Автори використовують так звану модель «серця», яка складається з чотирьох елементів. «Серце» оточене трьома концентричними колами. Ось як автори описують цю структуру: Серце посередині символізує пересічених людей, які взяли на себе обов'язок працювати разом над поліпшенням своєї громади.

Друге коло, що оточує серце, може символізувати тих людей і організації, які працюють безпосередньо з «серцем» і з волонтерськими групами, щоб стимулювати і підтримувати процеси розвитку громади. Це той рівень, на якому знаходяться працівники, лідери розвитку громади. До цього кола входять також місцеві чи обласні органи виконавчої влади, а також регіональні недержавні ресурсні центри. Їхня роль полягає у навчанні ініціативних груп та пересічених громадян на рівні «серця», а також громадських організацій шляхом надання підтримки, інформації та технічної допомоги. Їхнє призначення – підтримувати «серце», але вони ніколи не повинні займати його місце або виконувати його роботу. Третє коло, що оточує «серце», символізує регіональні та загальнодержавні владні та економічні структури, які можуть утворювати позитивне, або негативне середовище для процесів розвитку громади через законодавство, визначення політичного курсу та бюрократичні процеси. Четверте коло уособлює міжнародні сили та зовнішні умови, що впливають на розвиток громадянського суспільства [6].

Територіальна громада виступає як суб'єкт взаємодії з владою, як на рівні органів державної влади, так і на рівні місцевого самоврядування. Сучасні науковці визначають 5 основних типів взаємодії влади з громадськістю: інформування; консультування; партнерство; делегування; контроль [10]. Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, наприклад, *при інформуванні* проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи та ін. Для

консультування використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські ради та дорадчі комітети. *Партнерство*, як правило, здійснюється через укладання контрактів на спільне створення та надання послуг. При делегуванні частка владних повноважень в ухваленні рішень та здійсненні й впровадженні політики передається громадськості. Через використання цих форм і досягається *громадський контроль*.

Важливим аспектом взаємодії органів влади з громадськістю на сучасному етапі є також електронні технології та *електронне урядування*. Застосування органами державного влади та місцевого самоврядування мережі Internet дозволяє їм не тільки надавати інформацію про свою діяльність, про стан виконання проектів та програм, а й отримати відгук від населення – користувача їх послуг, інформацію щодо якості своєї роботи, пропозиції щодо її покращення тощо.

Таким чином, сучасний етап розвитку українського суспільства та держави, у тому числі – і органів місцевого самоврядування, характеризується розширенням співпраці з громадськістю та територіальними громадами, що забезпечує можливість реалізації основних принципів місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування на практиці є місцевою владою, що формується мешканцями населеного пункту

шляхом періодичних, справедливих і демократичних виборів і яка в кожному населеному пункті вирішує основну частину місцевих справ та надає необхідні для населення послуги. Ця влада є незалежною від державної влади в межах, визначених законом, і може здійснюватися мешканцями окремих населених пунктів безпосередньо (загальними зборами, або через місцеві референдуми), а також місцевими радами, що складаються з депутатів, які обираються і діють в інтересах всього населення. Головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконується виборними органами та їх виконавчими комітетами [4].

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за довершених форм і методів, постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції, поліпшити процеси взаємодії та ухвалення рішень органами влади в цілому. Для України на цьому етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. До найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу ухвалення рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/DOPOVID07/Dopovid-Rozd-6.pdf>.
2. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>.
3. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму [Електронний ресурс] / О. В. Батанов. – Режим доступу : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_2/89.pdf.
4. Ваніна Я. А. Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / Я. А. Ваніна. – Режим доступу : <http://www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/15.pdf>.
5. Абрамов Л. К. Центр місцевої активності для розвитку громади / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2012. – 144 с. – С. 6.
6. Громади України: на шляху відродження : [навчально-методичний посібник] / Відповідальний за випуск К. Гурієнко. – К. : Ай-Бі, 2002. – 279 с. – С. 29–39.
7. Варда Я. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовскі ; пер з пол. М. Желяк. – Київ : Молодь, 2005. – 312 с. – С. 42.
8. Посібник з розвитку громади: практичний poradnik для небайдужих / Кол. авт. : Л. Єльчева, І. Ібрагімова та ін. – 2-ге вид. – К., 2008. – 458 с. – С. 26–28.
9. Грицаєнко В. Социальный капитал и гражданское общество: Рецензия на статью Fransis Fukuyama. «Social Capital and Civil Society» [Електронний ресурс] / В. Грицаєнко. – Режим доступу : <http://scd.centro.ru>. – С. 85.
10. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг: Укр. пер. – Л. : Львівськ. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д.політ.н., професор;
Моспаненко І. В., к.політ.н.

© Возний С., 2014

Дата надходження статті до редколегії 05.05.2014 р.

ВОЗНИЙ Сергій – аспірант НАДУ при Президентові України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: держава, молодіжна політика, формування та розвиток територіальних громад, взаємодія влади і людини політики та культури, в контексті розвитку самоврядування самодостатніх громад.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ПІДТРИМЦІ РОЗВИТКУ СФЕРИ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано роль держави для забезпечення фінансової стабілізації у сфері послуг. Визначено обставини та стадії державної підтримки розвитку сфери послуг.

Ключові слова: сфера послуг, економічна стабільність, фінанси, держава, підтримка.

В статье рассмотрена роль государства в поддержке развития сферы услуг. Решение проблемы финансовой стабилизации в экономике Украины.

Ключевые слова: сфера услуг, экономическая стабильность, финансы, государство, поддержка.

The article considers the role of the state in supporting the development of services sphere. The solution to the problem of financial stabilization in Ukraine's economy.

Key words: services, economic stability, Finance, the state support.

Постановка проблеми, її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Сфера послуг починає відігравати все більшу роль в економіці України. Традиційно в Україні була добре розвинена промисловість, за рахунок якої і забезпечувалося в основному ВВП країни. Галузі сфери послуг розглядалися як невиробничі і результати їх діяльності не враховувалися в сукупному суспільному продукті і національному доході країни [1, с. 118]. Більшість галузей сфери послуг фінансувалося з держбюджету, причому за залишковим принципом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Питання щодо ролі держави в підтримці розвитку сфери послуг, розглядаються в працях багатьох науковців. Вони знайшли своє відображення в роботах А. В. Дергаль, Р. А. Крамченко, З. О. Надюк, В. О. Плющ, Т. М. Булах, М. М. Пашко, О. О. Гаманкова, В. М. Бесчастний та інших.

Разом з тим, це питання потребує сьогодні додаткового вивчення і аналізу.

Метою статті є дослідження роль держави в підтримці розвитку сфери послуг.

Вклад основного матеріалу дослідження. З переходом України на ринкову основу господарювання відбулися зміни. У зв'язку із скороченням державного фінансування з'явилося багато нових видів послуг (бухгалтерських, аудиторських, консалтингових та ін.). Сфера послуг почала розвиватися швидкими темпами, залучаючи все більше підприємців та створюючи нові робочі місця. Основною перевагою сфери послуг, на думку зайнятих у ній підприємців є те, що більшість галузей не потребують на свій

розвиток великих фінансових ресурсів та мають порівняно швидкий термін окупності.

У період формування ринкових відносин в Україні на державному рівні перевага надавалася переважно виробничій сфері. Пропозиції щодо залучення інвестицій на розвиток сфери послуг здебільшого викликали критику. Проте, як показав час, сфера послуг стала переважати над виробничою, вона динамічно розвивається, створюючи нові робочі місця та додаткові надходження до бюджету.

На сьогодні в економіці розвинених країн частка послуг у ВВП перевищує 70 % і має тенденцію до подальшого збільшення. Отже, на сьогодні сфера послуг у світі – це один із найдинамічніших і найбільших ринків, основним чинником успіху на якому є злагоджена та ефективна робота підприємств сфери послуг та існуючий попит серед клієнтів [2, с. 189].

Державне регулювання економікою охоплює всі сторони суспільства. Основними сферами державного регулювання ринкової економіки є: конкурентне ринкове середовище; економічні цикли; кризи на мікроекономічному рівні; незабезпечені та соціально незахищені групи населення.

Зміст державного регулювання економікою визначається цілями, що стоять перед державними органами, а також засобами та інструментами, які має у своєму розпорядженні держава для проведення активної економічної політики. В умовах ринкових відносин державне регулювання включає в себе: інформування учасників ринку про стан економіки і перспективи його розвитку; обґрунтування важливих пунктів економічної політики, яку передбачають проводити державні

органи влади в рамках цього етапу розвитку; заходи по розвитку державного сектору економіки як одного із важливих інструментів впливу держави на економічні процеси в країні [3, с. 76].

Держава – це частина суспільства, яка володіє владою, силою і авторитетом, необхідним для розподілу ресурсів і засобів, що підтримують соціальну систему [4, с. 87]. Специфіка соціально-економічного і політичного становища в Україні така, що одночасно відбувається становлення державності і реформування економічної системи. Тому відсутність сталих і розвинутих інститутів державності уповільнює і деформує процеси приватизації як головного елементу реформування економіки і розподілу власності. Відсутність зрілих державно-політичних інститутів, політичної волі з реформування економічної системи, а також низький рівень знань ринкової економіки призвели суспільну систему України до кризи. Національна економічна система України може розвалитись, так і не досягши свого зрілого стану.

Необхідно відзначити, що в розвинутих країнах найпоширенішим у сфері послуг є мале підприємництво. Так, у США малі підприємства в фінансовій сфері складають 60 %, в оптовій торгівлі 86 %. Досвід розвинутих країн засвідчує, що до особливостей малого підприємництва в сфері послуг необхідно віднести:

- високий рівень правової захищеності і надання різного роду допомоги з боку держави, в тому числі фінансової, технічної та інформаційної;
- знижені ставки оподаткування, невисокі норми амортизації, оплата державними органами консультативних послуг, складання бізнес-планів тощо;
- партнерські відносини малого та крупного бізнесу, венчурне фінансування малого бізнесу, в якому активну роль відіграють благодійні організації, пенсійні фонди, страхові компанії та ін.;
- швидкий обіг капіталу, невелика капіталомісткість, раціональне використання професійної структури трудових ресурсів [5, с. 86].

Переваги малого підприємництва у сфері послуг пов'язано з локалізацією ринкових відносин у невеликих «нішах» економічного простору, де потреби мобільного реагування на зміну попиту та індивідуальний характер обслуговування є особливою рисою малого підприємництва. Невеликі розміри стартового капіталу, доступність технологічних новацій дозволяє скоротити найм робочої сили і обходитись невеликою кількістю сезонних працівників, що частково зайняті на окремих операціях. Ці та інші особливості роблять мале підприємництво сфери послуг більш мобільним та оперативним по відношенню до змін попиту індивідуального споживача. Відсутність цілеспрямованої послідовної фінансової підтримки держави та недосконала система оподаткування стали основними негативними факторами на шляху формування ринкового середовища й розвитку малого підприємництва [6, с. 145].

Особливої уваги набуває в трансформаційній економіці державне регулювання ринку послуг, що відносяться до «природної монополії». Природна монополія – галузь, де довгострокові середні витрати мінімальні лише у випадку, коли одна фірма обслуговує ринок. До природної монополії відносяться галузі, основою якої є як економія на масштабах виробництва, так і монополія на унікальні ресурси. Означені види монополії мають місце у сфері послуг. Перший вид охоплює такі галузі як зв'язок, транспорт, комунальні послуги, де поряд з великою капіталомісткістю для вступу в галузь існують технологічні перепони, тобто так званий трансмісійний тип виробництва, що не допускає дублювання та розукрупнення. Монополія на основі унікальних ресурсів, або наявність одного-єдиного постачальника послуг відгороджує ринок від конкуренції. Антимонопольний комітет України вживає заходів щодо захисту інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, запроваджуючи Perezархування вартості послуг залежно від їх якості. Обмеження природної монополії можливе лише завдяки державному регулюванню. Регулювання витрат та ціноутворення на послуги природної монополії є складовою державного регулювання економіки взагалі [7].

Ця обмеженість вимагає зваженого аналізу при перерозподілі видатків. Основна увага при цьому приділяється: загальному рівню сукупних видатків і бюджетного балансу, що відповідає макроекономічному підходу; раціональному використанню приватного сектору для надання товарів та послуг (державне фінансування має бути спрямоване в першу чергу на реалізацію програм, пов'язаних з наданням суспільних товарів, забезпеченням зовнішнього ефекту та соціального захисту населення, тобто на виконання державою її функцій); розподілу видатків що отримуються як у рамках однієї програми, так і у взаємозв'язку з іншими; детальному аналізу поточних видатків і капіталовкладень у цю програму або сектор з метою збалансованого розподілу коштів між усіма програмами та секторами.

До першої групи входять форми і методи державного регулювання, які базуються на прямому, позаекономічному підпорядкуванні державі тих або інших підприємств і, відповідно, тих чи інших секторів економіки. Це сприяє посиленню «одержавлення» економіки. Методи прямого позаекономічного регулювання є дуже різноманітними – від установа прямого контролю над управлінням підприємством чи галуззю до переходу їх у державну власність. Результатом такого регулювання завжди є розподіл чи перерозподіл ресурсів, факторів виробництва, створеного суспільного продукту. Прикладом сучасного позаекономічного регулювання економіки є проведення урядом США промислової політики, суть якої полягає в прямому фінансуванні державою галузей і напрямків наукових досліджень,

що повинні забезпечити конкурентоспроможність американських товарів на світовому ринку [8, с. 50].

До другої групи належать форми і методи впливу держави на сферу послуг, які діють не прямо, а опосередковано, через систему економічних важелів. Сюди відносять фінансову, податкову, грошово-кредитну політику та інші інструменти. Економічна теорія так класифікує інструменти, за допомогою яких держава впливає на економіку:

- податки, які скорочують приватні витрати і внаслідок цього створюється можливість здійснення державних витрат, а точніше, державного фінансування галузей, чи здійснення заходів із соціального захисту населення;

- функціональне використання державних коштів, яке спонукає фірми чи домашні господарства виготовляти відповідні товари і здійснювати послуги, а також трансфертні виплати, що забезпечують відповідний рівень доходу певному прошарку населення;

- регулювання або контроль, які стимулюють відповідну економічну діяльність або змушують відмовитись від неї [9, с. 71].

Слід відзначити, що в розвинутих країнах характерними рисами малого бізнесу у сфері послуг є:

- висока правова захищеність і надання різноманітних видів допомоги з боку держави, в тому числі фінансова, технічна, інформаційна, і, включаючи політику помірної амортизації, знижені податки на інновації, контракти на розробку нової продукції, оплата регіональними органами консультаційних послуг для малого бізнесу (технічні і фінансові оцінки, складення бізнес-планів, збір інформації про попит і пропозицію науково-технічних послуг для малого бізнесу);

- міцні і партнерські відносини малого і крупного бізнесу (особливо це виражено в Японії, де міжфірмові відносини охоплюють більше половини дрібних підприємств, що працюють відповідно до планів і програм великих головних компаній);

- значну роль відіграє венчурне фінансування малого бізнесу. Джерелами більшої частини такого роду вкладів у сферу послуг є структури, функціонування яких не оподатковується: благодійні організації, пенсійні фонди, страхові компанії, приватні збереження, кошти із закордонних джерел;

- розповсюдженість контрактних відносин держави і приватних фірм, що характеризуються в західній літературі в якості квазіринків. Для малого бізнесу в умовах контрактації мається ряд переваг: гарантований ринок збуту, прискорений процес накопичення, стабільність положення і стійкість конкурентної можливості;

- швидкий обіг капіталу, невисока капіталоємність, раціональне використання і гнучкість

професійної структури трудових ресурсів. Потрібно відзначити, що в різних країнах положення малого бізнесу не являється однаково стабільним і захищеним. В Італії, Голландії, Данії уряд не надає хоча б якоїсь крупної допомоги, замінюючи її гарантіями приватним банкам і венчурним компаніям, або здійснюючи підготовку кадрів у системі освіти, консультування, створюючи сітку бізнес-інкубаторів [10, с. 22].

Досить недосконалою є мережа надання інформаційних послуг великих підприємств. Дотепер ще не створено мережі довідково-інформаційних та консалтингових служб для малих підприємств. Виникає потреба створення спеціалізованої інфраструктури, яка б була б орієнтована на потреби саме малого бізнесу. Тобто, таким чином можна досягти двоякого результату: розвинути мережу інформаційних та консультаційних послуг – з одного боку, а з іншого – це сприятиме розвитку інших галузей сфери послуг, у яких переважають малі підприємства [11, с. 91].

Протягом багатьох років у бюджетному фінансуванні діяльності закладів соціально-культурного обслуговування переважала жорстка регламентація використання коштів; чисельність працівників і штатний розклад також встановлювались вищестоящою організацією. В результаті не було можливості маневрувати ресурсами, збільшувались «вузькі» місця, невирішені питання переростали у великі проблеми, а найголовніше – не було зацікавленості в ефективному використанні фінансових коштів, оскільки воно не виявлялось на матеріальному стимулюванні робітників [12, с. 46].

Основним підходом для визначення потреб у платних послугах населення регіонів є необхідність дотримання комплексності в розвитку сфери послуг внаслідок їх взаємозамінності і локальності у використанні. Необхідне державне регулювання відтворення сфери послуг з точки зору забезпечення рівномірності і пропорційності в територіальному (регіональному) розрізі. Мова йде про подолання диспропорцій надання сукупності послуг населенню по областям і районам України. Зазначимо, що відтворювальний аспект аналізу сфери послуг полягає в наступному.

По-перше, процес відтворення послуг у конкретному, тому чи іншому районі є, окрім просторової та почасової єдності, чітко вираженим автономним відтворювальним процесом, що характеризується особливостями: матеріально-технічною базою сфери послуг; попитом; пропозицією; якістю послуг тощо.

По-друге, регіональне відтворення послуг формує регіональний рівень задоволення потреб, що впливає на відтворення самої людини та її потреб, цим самим загострюючи проблему рівності громадян однієї країни щодо доступу до отримання послуг на платній основі. По-третє, регіональне відтворення послуг формує «сектор

зростання» регіонального потенціалу і джерело якості життєвого рівня людини.

Статистичні дані по регіонах України характеризують лише обсяг реалізованих платних послуг у вартісній формі, що є неповним для аналізу структури та галузевої динаміки послуг на одного мешканця регіону. Регіональна диференціація послуг спостерігається в динаміці обсягів послуг на душу населення і трансформації сфери послуг постіндустріального типу в центрі, на відміну від слабкої динаміки в регіонах і в сільській місцевості (банківський, страхові, медичні, освітянські тощо). Державне регулювання послуг повинно включати забезпечення рівномірності доступу населення до послуг по всій території, їх однакової якості. Для цього необхідна фінансова підтримка та інвестування національного ринку [13, с. 35].

Необхідність державного регулювання ринку надання освітніх послуг пояснюється інформаційною асиметрією, недоліком конкуренції і наявністю позитивного зовнішнього ефекту. В ролі визначення якості послуги виступають акредитаційні служби і агентства. Акредитація навчальних закладів є ринковим «сигналом», що дозволяє продавцям і покупцям долати інформаційну асиметрію. Акредитація виконує роль інструменту державного регулювання ринку освітянських послуг. У провідних країнах Європи запровадження і підтримка освітянського стандарту є обов'язком міністерства або відомства уряду. Співвідношення приватних і державних вищих навчальних закладів значно різняться по країнам. Так, наприклад, у Франції 80 % складають державні освітянські заклади, в Японії – 70 %, в яких навчалось понад 70 % всіх студентів, тоді як у США частка приватних ВНЗ в 1987 році досягла 55 %, на яку припадало всього 22 % всіх студентів [14, с. 65].

Аналіз сучасного стану ринку послуг в Україні дає підстави охарактеризувати його як такий, що потребує подальшого розвитку, залучення інвестицій та реструктуризації, диверсифікації структури експорту, вдосконалення і розширення правового поля. Збільшення відкритості ринку послуг для конкуренції з боку іноземних постачальників може мати наслідком у довгостроковій перспективі не лише збільшення їх частки в наданні послуг, але й динамічне зростання і розширення обсягу пропозиції послуг на внутрішньому ринку, їх експорту, та підвищення конкурентоспроможності місцевих постачальників послуг. Розвиток ринку послуг може надати додатковий поштовх загальному розвитку української економіки. Однак це значною мірою залежить від державної політики в цій галузі, формування відповідної законодавчої бази, а також створення сприятливого інвестиційного режиму.

Для підтримки розвитку сфери послуг необхідним є вирішення комплексу складних завдань:

1) формування сприятливих умов для підприємницької діяльності в секторі послуг,

створення економічного та правового середовища, яке б забезпечувало стимулювання ділової активності населення (закріплення правових гарантій, які забезпечують свободу, захист та підтримку приватного бізнесу та недержавних форм підприємництва; врахування думки підприємницьких кіл при підготовці та ухваленні законодавчих актів та постанов; формування ринкової інфраструктури, яка забезпечуватиме підприємницьку діяльність);

2) створення реальних можливостей кожному підприємству для початку самостійної підприємницької діяльності у сфері послуг, доступу до виробничих, матеріально-технічних та фінансових ресурсів (спрощення порядку реєстрації підприємств сфери послуг; подальший розвиток комерційної системи інформаційного забезпечення підприємницької діяльності);

3) кадрового забезпечення розвитку підприємницької діяльності у сфері послуг (формування мережі бізнес-шкіл, навчально-ділових центрів на їх базі; створення та організація діяльності Ради з соціальної адаптації та підготовки кадрів для сфери послуг; організація вивчення та використання досвіду діяльності існуючих структур підтримки підприємництва у інших регіонах; розробка плану заходів з надання державної підтримки молодіжного підприємництва у сфері послуг);

4) здійснення заходів у галузі інвестиційної політики, направлених на підтримку підприємництва у сфері послуг регіону (раціональний перерозподіл інвестиційних ресурсів регіону, враховуючи пріоритетність розвитку сектора послуг; відтворення та розвиток сфери колективного підприємництва та взаємодопомоги: виробничих, позичково-ощадних, ощадно-збутових та інших товариств).

Таким чином, система заходів, які розробляються для підтримки сфери послуг, відіграє суттєву роль у сучасних умовах господарювання.

Україна має значний, визнаний у світі науково-технологічний потенціал та напруження в багатьох наукоємних галузях (літако- і ракетобудування, супутникові технології, інформатика, біотехнології та інші). Розвиток цих секторів сприятиме стимулюванню технологічного прориву в різних секторах економіки, розширенню використання інформаційних технологій, розвитку національної інформаційної структури.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Вирішення проблеми фінансової стабілізації в економіці України, виходячи з критичного аналізу спонукаючих причин теперішньої інфляції, можливо через дійове регулювання державою ставки відсотку (на сьогодні вона повинна не перевищувати 15 %), різкого зменшення різниці між кредитною та депозитною ставками, надання процесу кредитування продуктивного, а не інфляційного характеру, організаційно-економічного поєднання функціонування відокремленого банківського

капіталу з промисловим та сільськогосподарським виробництвом.

При аналізі ролі держави в підтримці розвитку сфери послуг необхідно зауважити, що сьогодні відбувається зміна не лише масштабів, але і цілей, сфер і методів державного регулювання у міру розвитку самої господарської системи. При цьому слід звернути увагу на наступні обставини:

- державний сектор економіки грав і грає велику роль в усіх країнах, у т.ч. найбільш розвинених і вимагаючих посередництва МВФ і інших міжнародних організацій лібералізації економіки України і інших країн – потенційних конкурентів і перспективних ринків збуту;

- в ринковій економіці спостерігається велика різноманітність моделей господарського механізму, що визначають специфіку співвідношення державного і ринкового регулювання;

- співвідношення ринкового і державного регулювання істотно змінюється в кожній країні при зміні переконань політичної еліти, при цьому роль державного регулювання зростає в кризові періоди.

Розвиток держави, як соціального інституту, який є основою розвитку сфери послуг, проходить чотири основні стадії:

- держава, як верховний власник землі, води і інших основних засобів виробництва («азіатський» спосіб виробництва, абсолютна монархія);

- держава, як власник природних ресурсів і підприємств в провідних галузях промисловості;

- держава, як суб'єкт макроекономічної фінансово-кредитної грошової і податкової політики;

- держава, як організатор і гарант соціально-економічної стабільності і стійкого розвитку постіндустріального інформаційного суспільства.

При цьому держава, як соціальний інститут, є підсистемою суспільства. Однією з його підсистем є фінансово-промислові групи, які прагнуть підпорядкувати собі державну владу, визначити глобальну мету розвитку економіки, підмінивши загальнонаціональні інтереси клановими, приватно-корпоративними.

Розробка напрямків економічної політики повинна враховувати зазначені вище тенденції і зазначати це у заходах. Поряд з розвитком ринкових принципів надання послуг населення, держава за допомогою активної фінансової політики повинна корегувати регіональні та міжгалузеві диспропорції розвитку послуг. У зв'язку з цим необхідна розробка програми найефективнішого використання бюджетних коштів на освіту, охорону здоров'я, науку і інформаційні технології; встановлення багатостороннього контролю за використанням коштів на неринкові послуги в бюджетах усіх рівнів; стабілізація суми витрат на соціально-культурні цілі в розрахунку на душу населення в постійних цінах протягом усього періоду; перехід до цільової допомоги.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дергаль А. В. Сфера послуг в умовах трансформації економіки України / А. В. Дергаль, Н. С. Венгерська // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 4. – С. 117–122.
2. Крамченко Р. А. Державне регулювання розвитку сфери послуг / Р. А. Крамченко // Науковий вісник НЛТУ України: збірник науково-технічних праць. – 2008. – Вип. 18.6. – С. 188–197.
3. Надюк З. О. Державне регулювання ринку медичних послуг в Україні : [монографія] / З. О. Надюк / Класичний приватний університет. – Запоріжжя : [ГУ «ЗІДМУ»], 2008. – 296 с.
4. Плющ В. О. Державні послуги: теоретичні аспекти та практика нормативного закріплення / В. О. Плющ // Економіка та держава. – 2009. – № 8, серпень. – С. 87–88.
5. Плющ В. О. Міжнародний досвід формування та функціонування інституту державних послуг / В. О. Плющ // Економіка та держава. – 2008. – № 10, жовтень. – С. 84–86.
6. Булах Т. М. Організаційно-економічне забезпечення регіонального розвитку підприємництва в сфері послуг / Т. М. Булах // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 4. – С. 143–149.
7. Офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua>.
8. Пашко М. М. Тенденції розвитку світового ринку фінансових послуг / М. М. Пашко // Агросвіт. – 2010. – № 2, січень. – С. 49–52.
9. Гаманкова О. О. Методи державного регулювання ринку страхових послуг / О. О. Гаманкова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – № 10. – С. 71–73.
10. Бесчастний В. М. Методика державної експертизи вищих навчальних закладів / В. М. Бесчастний // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління «Державне регулювання розвитку країни, регіону, галузі». Серія «Державне управління». Т. IX, вип. 114. – Донецьк : ДонДУУ, 2008. – С. 6–12.
11. Лютікова П. Поняття та види договорів на надання інформаційних послуг / П. Лютікова // Право України. – 2008. – № 7. – С. 91–94.
12. Полозенко Д. В. Особливості механізму фінансування соціальних послуг в Україні / Д. В. Полозенко, Н. О. Квітко // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 45–52.
13. Скулиш Ю. І. Вдосконалення механізму фінансування соціальної сфери в Україні / Ю. І. Скулиш // Економіка та держава. – 2011. – № 6. – С. 34–36.
14. Дерев'яно Б. В. Надання освітніх послуг: правовий статус суб'єктів : [монографія] / Б. В. Дерев'яно / М-во внутрішніх справ України, Донецький юрид. ін-т МВС України. – Донецьк : [Кальміус], 2011. – 336 с.

Рецензенти: Сиченко В. В., д. держ.упр., проф.;
Лазарева О. В., к.е.н., доцент.

© Гладкий М. А., 2014

Дата надходження статті до редколегії 14.05.2014 р.

ГЛАДКИЙ Михайло Анатолійович – аспірант кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету, м. Дніпропетровськ, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, освіта регіону, громадська думка, європейська інтеграція.

ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВЦІВ ДОДАТКОВОЮ ЖИТЛОВОЮ ПЛОЩЕЮ

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правових колізій та відповідних практичних проблем, що виникають у процесі реалізації науковцями права на додаткову житлову площу та визначення шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання цього питання.

Ключові слова: житлова площа, житловий кодекс, науковці.

Статья посвящена исследованию нормативно-правовых коллизий и соответствующих практических проблем, возникающих в процессе реализации учеными права на дополнительную жилую площадь и определение путей совершенствования нормативно-правового регулирования данного вопроса.

Ключевые слова: жилая площадь, жилищный кодекс, ученые.

The article investigates the regulatory conflicts and relevant practical problems arising in the implementation of the rights of scientists to additional living space and to identify ways of improving legal regulation of this issue.

Key words: living area, housing code, and scientists.

Науковці є наріжним каменем технологічного, економічного та, відповідно, соціального прогресу української держави. Принаймні, мають бути. Зважаючи на їхню основоположну роль у розвитку будь-якої галузі господарства, їм мають бути створені адекватні і, відповідно, комфортні робочі та житлові умови. Проте, окремі недоліки нашого житлового законодавства не дають науковцям реалізувати передбачене законом право на додаткову житлову площу, що негативно відображається на їх загальній працездатності і, відповідно, є неприйнятним у сучасних умовах.

Зазначене вище робить дослідження та вирішення цієї проблеми важливим та актуальним завданням для української влади, а ту частину, що відноситься до дослідження – темою для цієї наукової роботи. Однак ця проблема є малодослідженою на сучасних вітчизняних теренах.

Метою статті є дослідження нормативно-правових колізій та відповідних практичних проблем, що виникають у процесі реалізації науковцями права на додаткову житлову площу та визначення шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання цього питання.

В Україні право науковців на житлову площу регулюється такими основними нормативно-правовими актами: Конституцією України (а саме – статтями 47 та 48 [1], які, проте, ми розглядати у рамках статті не будемо через надто загальний характер положень, що в ній викладаються), Житловим кодексом Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.06.1983 [2],

Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 [3], Постановою Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» [4].

Житловий кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки визначає основні принципи та інститути житлового права України, зокрема визначаючи порядок визначення норм забезпечення житловою площею та порядок постановки на квартирний облік. Зокрема, стаття 47 передбачає, що норма жилої площі встановлюється у розмірі 13,65 квадратних метрів на одну особу, а наступна стаття – № 48, передбачає визначення розміру жилих приміщень, що надаються громадянам, та констатує, зокрема, що «Жиле приміщення надається громадянам у межах норми жилої площі, але не менше розміру, який визначається Кабінетом Міністрів України і Федерацією професійних спілок України» [2]. Стаття є суттєвим джерелом правових колізій та практичних проблем, що виникають у процесі реалізації науковцями права на додаткову житлову площу, що буде видно з витягів з двох наступних нормативно-правових актів, проте буде розглянуто в цій статті.

Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській

РСП» має своїм підґрунтям згадану вище статтю 48 ЖК УРСР. Цей нормативно-правовий акт, серед іншого, містить таку, дуже важливу в рамках досліджуваного питання, норму, що є подальшою відсилкою та, відповідно, підставою для подальших колізій: «Жиле приміщення надається громадянам у межах 13,65 квадратного метра жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею в цьому населеному пункті» [4]. Застосування цієї норми породжує широке варіювання розмірів жилих приміщень, якими забезпечуються громадяни, при цьому – часто значно в менших розмірах, за максимально допустиму за звичайних обставин норму, що передбачається 47 статтею Житлового кодексу УРСР.

І, врешті-решт, нормативно-правовий акт, що послугував підставою для самої можливості існування цієї наукової роботи – Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991. Стаття, що цікавить нас найбільше, це стаття 24 цього закону, в частині 29: «Науковим працівникам, які мають науковий ступінь кандидата або доктора наук, для забезпечення умов для наукової діяльності надається в установленому законодавством порядку додаткова жила площа у вигляді кімнати (кабінету) або в розмірі до 20 кв. метрів. Зазначена додаткова жила площа оплачується в одинарному розмірі» [3].

Для реалізації зазначеного права науковий співробітник повинен встати на квартирний облік. І тут ми стикаємося з основною проблемою: ця дія вимагає бути забезпеченим житловою площею нижче рівня, який визначається «в порядку, що встановлюється Радою Міністрів Української РСР і Українською республіканською радою професійних спілок» («жилі приміщення надаються тільки громадянам, які перебувають на обліку потребуючих поліпшення житлових умов») [2]. Це – перший етап проблеми реалізації науковцями права на додаткову жилу площу.

Перша колізія з'являється при визначенні норми житлової площі, враховується при постановці на квартирний облік.

Згідно з Житловим кодексом УРСР, норма житлової площі встановлюється в розмірі 13,65 квадратного метра на одну людину. Наступна ж стаття ЖК УРСР передбачає, що «житлове приміщення надається громадянам у межах норми житлової площі, але не менше розміру, який визначається Кабінетом Міністрів України і Федерацією професійних спілок України» [2].

Згідно ж Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, що є передбаченим у попередньому абзаці нормативно-правовим актом, «Жиле приміщення надається громадянам у межах 13,65 квадратного метра жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею в цьому населеному пункті» [4], що призводить до

зниження даної норми, часто, практично вдвічі (наприклад, у Києві рівень середньої забезпеченості житловою площею на одну особу становить 9 кв. м, а норма житлової площі для визнання особи, яка потребує поліпшення житлових умов визначається як 7,5 кв. м) [5].

На підставі аналізу згаданих вище нормативно-правових актів, з'ясовується, що для постановки на квартирний облік норма, встановлена ЖК, практичного значення не має, адже особою, що має потребу в поліпшенні житлових умов і яка може бути взята на квартирний облік, може вважатися лише та людина, яка забезпечена житлом менше рівня, встановлений не в самому законі, а в підзаконному акті, який відсилає нас до актів органів місцевого самоврядування. Таким чином, норма в розмірі 13,65 кв. м, що передбачена у ЖК УРСР [2] може вважатися максимальною не для постановки на квартирний облік, а лише для розподілу житла серед осіб, які вже перебувають на цьому обліку.

Також ми стикаємося з протиріччями між передбаченим законодавством використанням даних статистичної звітності та самим законодавством. Як було вже зазначено вище, в різних територіальних общинах України органами місцевого самоврядування встановлюються свої норми житлової площі, на розмір яких впливають дані статистичної звітності – рівень середньої забезпеченості громадян жилою площею в цьому населеному пункті. Таке становище позбавляє багатьох громадян можливості реалізувати право на отримання житла від держави, адже існуючі норми житлової площі в одних територіальних общинах можуть дати людині право стати на облік, а в інших територіальних общинах таке право буде в неї відсутнє. Відповідно, в одній частині нашої держави конституційне право на житло може бути виконано, а в іншому – ні. З точки зору Конституції України, така ситуація не є прийнятною, адже згідно зі ст. 24 КУ «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [1].

Другий етап проблеми реалізації права науковців на додаткову жилу площу – сама процедура надання/отримання житла, в тому числі – додаткових квадратних метрів, право якого передбачено законом.

ЖК УРСР передбачає, що окремим категоріям громадян може надаватися додаткова жила площа, понад встановлену норму [2]. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачає, що однією з таких категорій є науковці, що мають науковий ступінь кандидата чи доктора наук (у розмірі до 20 кв. м додаткової площі) [3].

Навіть якщо науковець зміг встати на облік громадян, що потребують поліпшення житлових умов, прогалини законодавства унеможливають адекватну реалізацію цього права, адже незважаючи на наявність у законі відсилання до спеціальних норм, самих цих норм житлове законодавство України не містить. У результаті маємо таку ситуацію: надійшла черга науковця і він може вимагати надання додаткової жилої площі. Але ЗУ «Про наукову і науково-технічну діяльність» містить вказівку лише на максимальний розмір додаткової площі, але не містить мінімального розміру останньої. Це у свою чергу дає привід для подальших проблем і зловживань, аж до ненадання додаткових метрів науковим працівникам. Як результат, можлива ситуація, коли науковець, отримавши по черзі житло в рамках загальної норми, фактично втрачає можливість реалізувати право на додаткову площу.

Отже, як ми визначили вище, реалізація науковцями права на додаткову жилу площу є надзвичайно проблемним питанням (у тому числі, упритул зачіпаючи Конституцію України) і потребує якомога швидшого удосконалення правового регулювання.

В ідеалі необхідно дещо змінити текст Конституції України, а саме ст. 24, проте вона вимагає ґрунтовної переробки і, оскільки процедура зміни тексту Конституції є дуже громіздкою і ускладненою (КУ відноситься до так званих «жорстких» конституцій), ми будемо реалістами і сконцентруємо свою увагу на змінах у Житловому кодексі УРСР та іншому законодавстві і будемо вважати, в рамках статті, що зміни внести до неї не є можливим.

По перше, статтю 48 ЖК УРСР слід викласти у редакції «Жиле приміщення надається громадянам у межах норми жилої площі, але не менше 10 квадратних метрів на одну особу та не менше розміру, який визначається Кабінетом Міністрів України і Федерацією професійних спілок України. При цьому враховується жила площа в жиллому будинку (квартирі), що перебуває у приватній власності громадян, якщо ними не використані житлові чеки». Встановлення мінімальної межі зменшення наданої жилої площі дозволить як покращити становище громадян, так і усунути можливі зловживання у цій сфері.

Відповідно, по-друге, необхідно буде частину першу пункту 53 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР викласти у наступній редакції: «Розмір жилого приміщення, що надається, визначається органами місцевого самоврядування, у межах від 10 до 13,65 квадратних метрів жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею в цьому населеному пункті. При цьому враховується жила площа у жиллому будинку

(квартирі), що перебуває у приватній власності громадян, якщо ними не використані житлові чеки». За умови незмінності Конституції України, даний захід дозволить значно зменшити дискримінацію населення, залежно від їхнього місця проживання.

По-третє, у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» частину 29 статті 24 слід викласти у редакції «Науковим працівникам, які мають науковий ступінь кандидата або доктора наук, для забезпечення умов для наукової діяльності надається в установленому законодавством порядку додаткова жила площа у вигляді кімнати (кабінету) або в розмірі 20 кв. метрів. Зазначена додаткова жила площа оплачується в одинарному розмірі». Встановлення такої жорсткої норми дозволить як значно покращити життєві умови наукових працівників, так і пожевити комунальне та державне будівництво і повністю знищить можливе зловживання відповідальних органів у цій сфері.

По-четверте, на законодавчому рівні необхідно передбачити визнання осіб, що мають право на отримання додаткової житлової площі, такими, що потребують поліпшення житлових умов. Зокрема, частину 1 ст. 34 ЖК УРСР викласти у редакції:

«Потребуючими поліпшення житлових умов визнаються громадяни:

1) забезпечені жилою площею нижче за рівень, що визначається в порядку, встановлюваному Радою Міністрів Української РСР і Українською республіканською радою професійних спілок;

2) які проживають у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам;

3) які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим не можуть проживати в комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї. Перелік зазначених захворювань затверджується Міністерством охорони здоров'я Української РСР за погодженням з Українською республіканською радою професійних спілок;

4) які проживають за договором піднайму жилого приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду чи за договором найму жилого приміщення в будинках житлово-будівельних кооперативів;

5) які проживають тривалий час за договором найму (оренди) в будинках (квартирах), що належать громадянам на праві приватної власності;

6) які проживають у гуртожитках;

7) які мають право на отримання додаткової житлової площі».

Це усуне всі колізії, що виникають у ситуації, коли науковець не може реалізувати своє право на додаткову жилу площу, внаслідок неможливості постановки на облік громадян, що потребують поліпшення житлових умов.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
2. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 // Відомості Верховної Ради. – 1983. – Додаток до № 28. – Ст. 573.
3. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
4. Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1977-12.
5. Поліщук М. С. Проблема реалізації права на додаткову житлову площу науковими працівниками / М. С. Поліщук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 5.

Рецензенти: Тимофєєв С. П., к.держ.упр.;
Палагнюк Ю. В., к.політ.н., доцент.

© Дейнеко О. Т., 2014

Дата надходження статті до редколегії 08.05.2014 р.

ДЕЙНЕКО О. Т. – Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: нормативно-правові аспекти та шляхи їх удосконалення щодо забезпечення науковцям права на додаткову житлову площу.

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЖЕРРІМЕНДЕРІНГУ ЯК ОСОБЛИВОГО МЕТОДУ УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ

Статтю присвячено аналізу сутності технології джеррімендерінгу як особливого методу утворення виборчих округів. Показано, що джеррімендерінг – це політична технологія боротьби за владу, яка суперечить головним засадам та принципам демократичних виборів.

Ключові слова: виборча система, виборчий округ, електорат, джеррімендерінг.

Статья посвящена анализу сущности технологии джерримендеринга как особого метода образования избирательных округов. Показано, что джерримендеринг – это политическая технология борьбы за власть, которая противоречит главным основам и принципам демократических выборов.

Ключевые слова: избирательная система, избирательный округ, электорат, джерримендеринг.

The article is aimed at analyzing of gerrymandering essence as a special method of constituencies' formation. It is shown that gerrymandering is political technology used to get power, which contradicts the main principles of democratic elections.

Key words: electoral system, electoral district, electorate, gerrymandering.

Постановка проблеми. В сучасному світі є безліч шляхів спотворення електоральних норм з метою отримання влади: фальсифікація результатів, порушення таємності голосування, перешкоди, що ускладнюють участь у голосуванні, введення обмежень на висування кандидатів і передвиборча агітація тощо. Але найбільш ефективнішим способом є спосіб маніпулювання сіткою нарізки округів для голосування – джеррімендерінг.

Джеррімендерінг – довільна демаркація виборчих округів з метою штучної зміни співвідношення політичних сил у них, і як наслідок, у цілому на території проведення виборів. Практика джеррімендерінгу насилу піддається викорінюванню, оскільки право міняти кордони виборчих округів знаходиться в руках політиків, що перебувають при владі, а вони, зрозуміло, користуються цим правом зовсім не заради досягнення повної і загальної справедливості.

Питання використання та запобігання джеррімендерінгу є актуальним в усьому світі. За допомогою цієї політичної технології відбувалися докорінні трансформації та зміна політичних сил у таких могутніх державах як Сполучені штати Америки та Великобританія. Звернення до дослідження історії виникнення, використання джеррімендерінгу закладає підвалини для вирішення правових проблем, особливо проблем порушення рівності виборчих прав громадян, у країнах з мажоритарною виборчою та сильною партійною системами.

Через те, що джеррімендерінг є однією з технологій латентної політики, багато інформації замовчується або приховується. Проте існують вчені які займаються висвітленням і дослідженням цієї проблеми. Г. Кокс разом з Д. Катцом випустили монографію, в якій повністю розкривається історія використання технології джеррімендерінгу у США між двома головними опонентами на політичній арені Демократичною і Республіканською партіями. Я. О'Флін у своїй праці «Поділ влади. Нові виклики для Розділених суспільств» намагається провести паралель між маніпуляцією виборчими кордонами та міфом про чесність і справедливість демократії. Щорічно видається безліч журналів, де на загальний суд виставляються приклади використання джеррімендерінгу. Вченими розглянуті приклади використання технології не тільки у США, а також у Великобританії, Північній Ірландії, Греції, Малайзії тощо. Завдяки сучасним технологіям в Інтернеті створюються безліч форумів, де звичайні люди можуть висловитися щодо проблеми джеррімендерінгу, та як ця технологія вплинула на їх життя. Більше того американськими програмістами розроблено спеціальні комп'ютерні ігри, зміст яких полягає у формуванні виборчих округів за допомогою джеррімендерінгу. Темою джеррімендерінгу також зацікавились режисери та сценаристи. У 2010 році в США вийшов документальний фільм «Джеррімендерінг», режисером якого є Д. Рейчерт. У фільмі порушено

питання етнічних, расових і моральних проблем, причиною яких є нарізка виборчих округів.

В Україні стан наукової розробки проблеми джеррімендерінгу знаходиться на дуже низькому рівні, хоча чітко прослідковуються тенденції та спроби його застосування як на місцевому, так і на національному рівнях. Однак лише наприкінці 2011 року деякі вчені почали порушувати це питання після того, як переглянули демаркацію виборчих округів перед виборами 2012 року, що була оприлюднена Центральною виборчою комісією України в постанові № 82 «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя».

Предметом статті виступає технологія джеррімендерінгу як особливого методу утворення виборчих округів.

Метою статті є поява та еволюція використання технології джеррімендерінгу.

Виклад основного матеріалу. Проведення в країні виборчої кампанії вимагає створення («нарізки») виборчих округів. Це найважливіша стадія виборчого процесу, від якої чималою мірою залежать результати виборів, тому що виборчі округи можна «нарізати» по-різному. Можна наприклад їх «нарізати» так, що вони цілком будуть включати прихильників провладної партії, яка й здобуде більше місць у парламенті. Це достатньо легальний, але при цьому досить сумнівний, метод збільшення числа голосів виборців. Така «нарізка» виборчих округів отримала назву виборча геометрія, а махінації з визначенням їх меж – джеррімендерінг.

Отже, джеррімендерінг – довільна демаркація виборчих округів, з метою штучної зміни співвідношення політичних сил у них і, як наслідок, у цілому на території проведення виборів [1]. Багато людей знають цей політичний термін, та мало хто знає реальне його значення. А навіть якщо хтось знає, то не в повній мірі розуміє наскільки він домінує в наших виборчих технологіях [14].

Термін «джеррімендерінг» виник в 1812 році від імені американського губернатора штату Массачусетс Елбріджа Джеррі, який намагаючись гарантувати собі перемогу на виборах, створив округи примхливої форми, один з яких нагадував контур саламандри, звідси й термін «джеррімендерінг» (Джеррі + саламандра). Республіканські законодавці накреслили виборчі лінії так, що голоси Федералістів зосередились лише в декількох округах, а Республіканські голоси поширилися на багато округів. У результаті нового закону, 50164 Республіканських голосів забезпечили партії 29 місць, а Федералісти, хоча і отримали більшість голосів – 51766, посіли 11 місце [10, с. 29].

У наступні десятиріччя в США джеррімендерінг багато разів протистояв федеральним судам та законодавцям. У 1842 році закон про вибори вимагав, щоб виборчі округи були суміжними і

компактними. У 1962 році Верховний суд США визнав практику джеррімендерінгу незаконною й ухвалив рішення, що райони повинні слідувати принципу «одна людина, один голос». У 1985 році Верховний суд виніс рішення про неприпустимість маніпулювання кордонами, щоб дати перевагу одній політичній партії є неконституційним. Сьогодні в Америці навіть розроблено комп'ютерні ігри, змістом та завданням яких є сформувати виборчий округ за допомогою джеррімендерінгу у вигляді будь-чого і отримати якомога більше мандатів [5], а у американських політологів навіть є така приказка: «Хто малює лінії, той визначає переможців».

Джеррімендерінг, як правило, використовується кандидатом, що знаходиться при владі, або провладною політичною партією у мажоритарній виборчій системі відносно більшості. В пропорційних системах технологія застосування джеррімендерінгу трапляється набагато рідше. Однак деякі країни, такі як Великобританія та Канада, використовують безпартійні організації для встановлення кордонів округів для того, щоб запобігти використанню джеррімендерінгу [14].

Дослідники відмічають, що термін «джеррімендерінг» значно трансформувався з середини двадцятого століття з визначення дивної форми виборчого округу до більш широкої дефініції – безліч способів, у яких виборча система може втратити конкурентоспроможність у надії досягнення партійної вигоди [12].

Так, технологія джеррімендерінгу не торкається рівності або пропорційності меж виборчих округів, політтехнологів безпосередньо цікавлять лише кордони виборчого округу. Останнє більше пов'язане з виборчим складом у тих чи інших округах. Головним завданням джеррімендерінгу є створення округів таким чином, щоб зібрати прихильників партії опонента в одному окрузі, де вона одержить перемогу, а собі забезпечити невелику перевагу в решті округів. Дуже вагомою причиною для використання джеррімендерінгу є щільність району. Наприклад, у районах з дуже низькою щільністю населення джеррімендерінг ніколи не застосовується.

Використовуючи технологію джеррімендерінгу кожен законодавець повинен мати справу з двома факторами та мотивами: перше – індивідуальна ціль – переобрання, друге – партійна мета максимізації місць [9].

Головна перешкода при розрахуванні джеррімендерінгу – знайти узгодженні основи порівняння, для того, щоб оцінити політичні наслідки нарізки округів. Треба знайти верхню і нижню межі, в яких має місце джеррімендерінг. З тих пір як джеррімендерінг не може змінити того як люди голосують чи де вони мешкають, демографічні характеристики обмежують зусилля політологів, шляхом надання фіксованої верхньої межі, застосування цієї технології [11].

Джеррімендерінг залежить від гетерогенного географічного розподілу політичних інтересів, а

тому ця технологія застосовується лише в окремих районах, а не на всій території загалом. Крім того, ця маніпуляція може призвести до збільшення поляризації та екстремізму серед тих, хто виключений з процесу управління. І чим сильніша буде помітна патологія, а нарізка округів є відкритим процесом, тим більше буде сигналів і посилення від виборців і політиків про несправедливість проведення виборів [16].

Проблема нарізки округів може бути використана для отримання декількох мандатів, партій за різними виборчими системами. У випадку двопартійної системи число округів зростає, партія, що представляє меншість з $A\%$ від загальної кількості голосів теоретично може виграти з $2A\%$ місць, застосувавши технологію джеррімендерінгу при нарізці округів. З 51% партія більшості застосувавши джеррімендерінг може виграти всі місця. Партія, що контролює процес нарізки округів теоретично поступається лише одним місцем й забирає собі всі інші місця. Ця партія може послабити опозиційну партію, давши їй перемогу лише в окремих округах. Після попереднього визначення результатів виборів, джеррімендерінг робить виборчий голос менш важливим, і тому наслідком є зменшення явки на вибори потенційного електорату.

Будь-який формальний аналіз джеррімендерінгу вимагає кількісного виміру. Найчастіше використовують співвідношення периметру округу з периметром області. Найпростішим вимірюванням округу є відношення площі до його периметру. Круг має максимальну компактність $1/4\pi$ чи мінімальну $4\pi \approx 12,57$; квадрат – 16, рівносторонній трикутник – близько 20,79 [14].

Науковці визначають такі типи джеррімендерінгу: 1) *упаковування*: розміщення якомога більше виборців одного типу в одному районі, щоб звести до мінімуму їх вплив в інших округах; 2) *крекінг*: поширення виборців одного типу в багатьох округах, де вони будуть в меншості і не зможуть вплинути на результат виборів; 3) *угон*: відділення діючого кандидата від своїх виборців і розміщення його або її в район, де він чи вона не має визнання; 4) *викрадення*: розміщення двох опонентів, в одному окрузі, де вони повинні будуть працювати один проти одного [4].

На сучасному етапі розвитку політичних наук існує багато прикладів використання технології джеррімендерінгу. Загалом виділяють такі основні різновиди джеррімендерінгу: партійний, персональний, двопартійний, місто-село, расовий, тюремний, етнічний.

Наприклад, партійний джеррімендерінг є класичною формою джеррімендерінгу, він дозволяє одній політичній партії (частіше провладної) забезпечити несправедливу перемогу шляхом розбавлення голосів опозиції». Приклади застосування цього типу було викладено вище. Варто лише нагадати, що партійний джеррімендерінг передбачає відкритий антимажоритаризм.

Персональний джеррімендерінг – це формування округу під інтереси конкретного кандидата із залученням ресурсу політичної партії чи тої чи іншої вертикалі влади. Отже, округ формується таким чином, що в ньому завідомо закладається електоральна підтримка кандидата.

Двопартійний джеррімендерінг теж є дуже простою справою, в якій лідируючі партії об'єднуються задля забезпечення собі більшості місць з метою віддзеркалення пропорційності свого електорату в цілому. Цей спосіб застосовується, коли законодавці, що очолюють округ за таємним домовленням нарізають округи так, щоб забезпечити перемоги обом партіям, що погодилися на співпрацю [7]. Цей тип джеррімендерінгу інколи ще називають «коханцем» або «запасним» джеррімендерінгом. На відміну від партійного джеррімендерінгу судова практика щодо цього типу нескладна [15].

Расовий тип джеррімендерінгу з'явився в Сполучених Штатах Америки. Протягом багатьох років афроамериканці були позбавлені права голосу. Тому як тільки вони тримали право голосу у 1870 році, біле населення, особливо на півдні, створило нові бар'єри, щоб перші не могли реалізувати своє право. Округи нарізались так, щоб «розбавити», розділити чорношкіре населення білим. Або ж навпаки зосередити афроамериканське населення в декількох невеликих округах, де вони здобудуть перемогу [28].

Тюремний джеррімендерінг створює широкі можливості для діючої влади, тому що вона має можливості перевести ув'язнених до іншої тюрми, де їх голоси збільшать їх шанси на перемогу. Використання цього типу джеррімендерінгу відбувається коли ув'язнені рахуються як мешканці конкретного округу для збільшення населення округу з тих, хто не має право голосу при політичному розподілі. Це явище суперечить принципу одна людина – один голос, тому що, хоча багато з них вихідці з міських громад, їх рахують у сільському окрузі, через те, що більшість з в'язниць знаходяться в цій місцевості, штучно створюючи представництво від округу за допомогою в'язниці за рахунок інших районів, де немає тюрми. Прихильники цього методу стверджують, що ув'язненні не повинні враховуватись як представники свого оригінального округу, тому що не перебувають там і не мають юридичного права голосу [8, с. 28].

Етнічний джеррімендерінг – це коли при нарізці округів не враховуються місця компактного проживання етнічних меншин, що зменшує їх шанси бути представленими в органах влади. Навіть за умови високого ступеня демократії, меншини зазвичай до реальної влади не допускаються. Технологію маніпулювання сіткою нарізки округів використовують у всьому світі, в тому числі і в нашій країні (рис. 1). Переглянувши демаркацію виборчих округів перед виборами 2012 року, ми чітко бачимо наслідки використання джеррімендерінгу [3].



Рис. 1. Вибори до Верховної Ради України 2012 р.

Тодішня влада нарізала округи так, що в регіонах де популярним є її опонент створила максимально великі виборчі округи, щоб опонент мав змогу виграти невелику кількість мандатів, а в регіонах, де переважають власні прихильники створили менші округи, щоб не віддати опоненту жодного мандату.

Традиційно існує три основних способи уникнути або зменшити вплив джеррімендерінгу в політичних цілях: пропорційне представництво; проста відмова від перенакреслення кордонів виборчого округу; передати функцію демаркації кордонів незалежній, неполітичній організації [6]. Останнє має місце у Великобританії, де Незалежна комісія з питань кордонів визначає межі виборчих округів для виборів у Палату представників і для регіональних законодавчих зборів. Подібна ситуація має місце також і в Австралії, де Незалежна австралійська виборча комісія за аналогією визначає виборчі кордони [2].

Рада Європи в особі своїх спеціалізованих органів виробила наступний підхід до реалізації правила рівних виборчих повноважень:

- правило повинне діяти принаймні відносно виборів у нижні палати парламентів і відносно регіональних і місцевих виборів;
- мати на увазі чіткий і збалансований розподіл місць між виборчими округами на основі одного з наступних критеріїв: числа осіб, що проживають в цьому окрузі, числа громадян (включаючи неповнолітніх), що проживають у ньому, числа зареєстрованих виборців і, можливо, числа фактично голосуючих мешканців;

– враховувати географічний критерій і адміністративні або, можливо, навіть історичні кордони;

– допустиме відхилення від норми не повинне перевищувати 10 відсотків і ні в якому разі не може перевищувати 15 відсотків, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно проживаючої меншості, адміністративна одиниця з малою щільністю населення);

– для того, щоб гарантувати рівні виборчі можливості, розподіл місць повинен передивлятися принаймні кожні десять років, бажано не під час проведення виборів;

– в разі багатомандатних виборчих округів, округи повинні, по можливості, збігатися з адміністративними кордонами;

– перенарізка округів у одномандатному окрузі повинна відбуватися: неупереджено; без збитку для інтересів національних меншин; з урахуванням думки комітету, більшість членів якого є незалежними; до складу цього комітету рекомендується включити географа, соціолога і збалансоване число представників партій, а також, при необхідності, представників національних меншин [2].

Таким чином, технологія джеррімендерінгу суперечить головним засадам та принципам демократичних виборів. Хоча нарізка округів є важливою частиною демократичного процесу, на жаль, більша частина роботи відбувається за зачиненими дверима і джеррімендерінг як політична технологія став майже традицією під час боротьби за владу, що спричинило появу

декількох видів джеррімендерінгу, відкриваючи перед політичною елітою широкий спектр можливостей досягнення бажаного результату. Для вирішення цієї проблеми пропонується: формування виборчих округів незалежними комісіями, які створюються з представників різних політичних сил, незалежних експертів, фахівців та звичайних громадян. Також можливим варіантом нарізки округів є встановлення єдиної для всієї

країни величини округів, а потім, виходячи з певної норми представництва, проведення їх меж.

Перспективи подальших досліджень. Подальших розробок потребують механізми запобігання можливості використання технології джеррімендерінгу під час нарізки виборчих округів, а також появи нових видів паталогій виборчих систем.

ЛІТЕРАТУРА

1. Джерримендеринг // Большой юридический словарь / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: ИНФРА-М, 2007. – VI, 858 с.
2. Назарова Е. Способы «завоювання» електорату в Європі і США / Е. Назарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mir-politika.ru/archive/225/781/>.
3. Constituencies in 1990 elections-see Ugāles, Tārgales, Ziru constituencies, # 199–201.
4. Cortona P. Evaluation and optimization of electoral system / P. Cortona [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://books.google.com.ua/books/about/Evaluation_and_Optimization_of_Electoral.html?id=QLLy8tE6jngC&redir_esc=y.
5. Grofman B. Electoral Laws and Their Political Consequences / B. Grofman [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amazon.com/Electoral-Political-Consequences-Representation.Agathon/dp/0875860648>.
6. Gerrymandering – Proving All Politics Is Local [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politicsandpolicy.org/article/gerrymandering-proving-all-politics-local>.
7. Khoo M. Gerrymandering and electoral accountability / M. Khoo [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1025&context=ylsspps_papers&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.ru%2Furl%3Fsa%3D%26rct%3D%26q%3Dkhoo%2520m.%2520gerrymandering%2520and%2520electoral%2520%26source%3Dweb%26cd%3D1%26ved%3D0CFgQFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fdigitalcommons.law.yale.edu%252Fcgi%252Fviewcontent.cgi%253Farticle%253D1025%2526context%253Dylsspps_papers%26ei%3DlvW9T7yNLuqJ4gSNjdLZ%26usg%3DAFQjCNFQ2lXiWPoq6XohLFC_8g3nhOB0ug%26cad%3Drjt#search=%22khoo%20m.%20gerrymandering%20electoral%22.
8. Kyle S. Prison-Based Gerrymandering / S. Kyle [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.truthout.org/prison-based-gerrymandering-creates-phantom-voters58611>.
9. Levin D. Measuring a Gerrymander / D. Levin [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.levin.rutgers.edu/research/gerrymandering-paper.pdf>.
10. Mass moments Gerrymander born in Massachusetts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.massmoments.org/moment.cfm?mid=49>.
11. Mackenzie J. Gerrymandering and Legislator Efficiency. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.udel.edu/johnmack/research/gerrymandering.pdf>.
12. O’Flynn Russel D. Power Sharing, New Challenges for Divided Societies / D. O’Flynn Russel [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amazon.com/Power-Sharing-Institutional-Social-Divided-Societi/dp/0745322921>.
13. Prison-based gerrymandering of districts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blogforarizona.com/blog/2011/07/prison-based-gerrymandering-of-districts-dilutes-your-vote.html>.
14. Rosenberg M. How States Create Congressional Districts Based on Census Data / M. Rosenberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geography.about.com/od/politicalgeography/a/gerrymandering.htm>.
15. Shields M. Racial Gerrymandering: Enfranchisement or Political Apart / M. Shields [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drury.edu/ess/irconf/MShields.html>.
16. Winburn J. The realities of redistricting. Following the Rules and Limiting Gerrymandering in State Legislative Redistricting / J. Winburn [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.071105.095822>.

Рецензент: Іванов М. С., д. політ.н., професор;
Глубоченко К. О., к. держ.упр.

© Євтушенко О. Н., Карабіло О. І., 2014

Дата надходження статті до редколегії 18.04.2014 р.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: територіальні інститути державного управління і місцевого самоврядування в Україні, виборчі системи й виборчі технології.

КАРАБІЛО Олександра Ігорівна – магістрант кафедри політичних наук Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: виборчі системи й виборчі технології.

ЕКОЛОГІЧНИЙ ФАКТОР У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКІСТЮ РЕГІОНІВ

У статті зосереджено увагу на важливості екологічного фактора у відтворювальному процесі територій в умовах глобалізації. Доведено, що особливу увагу слід приділяти питанням формування екологічної свідомості населення, сбалансованого розподілу матеріальних і екокультурних цінностей, узгодження різноманітних інтересів регіонів держави й соціальних спільнот.

Ключові слова: державне управління, відтворювальний процес, глобалізація, екологія, природне середовище, ресурси.

В статье сосредоточено внимание на важности экологического фактора в воспроизводственном процессе территорий в условиях глобализации. Доказано, что особое внимание следует уделять вопросам формирования экологического сознания населения, сбалансированного распределения материальных и экокультурных ценностей, согласования различных интересов регионов государства и социальных общностей.

Ключевые слова: государственное управление, воспроизводственный процесс, глобализация, экология, природная среда, ресурсы.

The article focuses on the importance of environmental factors in the reproductive process of areas in the context of globalization. It is proved that special attention should be paid to the environmental awareness of the population and distribution of Balanced ekokulturnyh values, alignment of interests of various regions of the state and social communities.

Key words: governance, reproductive process, globalization, ecology, environment, resources.

Вступ. Основні напрями в середовищевірній сфері повинні бути спрямовані на реалізацію екологічної політики, що забезпечує збереження природних систем, підтримання їхньої цілісності, стабільності і життєзабезпечуючих функцій. Для цього необхідно: збереження і відновлення оптимального для сталого розвитку країни та її окремих регіонів комплексу наземних, прісноводних і морських природних екосистем; розвиток мереж природно-охоронних територій різного рівня і режиму, формування на їхній основі, а також на основі інших територій, природно-заповідного фонду та екологічної мережі України як невід'ємного компонента розвитку регіонів і країни в цілому, збереження унікальних природних комплексів тощо; збереження і відновлення цілісності природних екосистем, у тому числі запобігання їх необґрунтованої фрагментації у процесі господарської діяльності, при створенні гідротехнічних споруд, автомобільних і залізничних шляхів, газо- і нафтопроводів, ліній електропередач тощо; збереження і відновлення природної біотичної розмаїтості на господарсько освоєних й урбанізованих територіях.

Проблемам глобального соціально-економічного розвитку у контексті можливих екологічних загроз присвячені дослідження В. Вернадського, Д. Гвішиані, К. Лосева, М. Моїсєєва, Ф. Осборна, Е. Пестеля та Д. Форрестера.

Постановка проблеми. На основі аналізу тенденцій поширення екологічних загроз для суспільного відтворення в умовах глобалізації обґрунтувати необхідність ціннісно-раціональної взаємодії людини як біо-соціо-духовного агента з природним середовищем.

Результати. Особливість сучасної світової системи полягає, насамперед, у тому, що її внутрішній стан є несприятливо екстремальним, близьким до соціально-економічної катастрофи та характеризується певними протиріччями в системі «людина-суспільство-природа», що проявляються між виробничо-споживницькою діяльністю людей та станом природного середовища, і, незважаючи на всі зусилля урядів, численних міжнародних і національних організацій, здобувають екстремальний характер не тільки в окремих регіонах, але й у глобальному масштабі. У загальному вигляді взаємообумовлений характер

впливу зовнішніх несприятливих ефектів у еколого-економічній системі представлений у природному середовищі на елементи соціо- табл. 1.

Таблиця 1

Вплив негативних зовнішніх факторів у системі «природа – економіка – соціум»

Елементи еколого-економічної системи	Негативні ефекти в природному середовищі	
	Випадкові, одиничні	Загальні, систематичні
Економічні агенти:		
– підприємства	Змушені витрати зумовлені екологічними обмеженнями	Надвиробництво і надлишкове споживання товарів і послуг з негативними зовнішніми ефектами, як наслідок зниження цінності виробництва
– споживачі	Економічні, соціальні та моральні втрати, пов'язані з погіршенням здоров'я, втратою робочого часу (днів), витратами на лікування, зниження вартості власності, добробуту	Низька купівельна спроможність населення (навіть при достатньому рівні грошових доходів), погіршення здоров'я і скорочення тривалості життя, зниження природного приросту населення, посилення еміграційних процесів
– інший господарюючий суб'єкт, залучений у процес суспільного виробництва	Додаткові витрати зумовлені усуненням негативних екстерналій	Надвиробництво та надспоживання товарів і послуг з негативними зовнішніми ефектами, зниження рівня доходів у результаті додаткових витрат на мінімізацію наслідків негативних екстерналій
Природне середовище:		
– природні ресурси, безпосередньо задіяні в господарській діяльності	Забруднення і деградація навколишнього середовища, дефіцит ресурсів, що виснажуються, розлад екологічних функцій, зниження асиміляційного потенціалу	Екологічна криза
– елементи природи, безпосередньо не залучені до господарської діяльності		

Екологічний фактор у умовах глобалізації став істотно лімітувати народний добробут: погіршується здоров'я населення, збільшується число генетичних порушень, скорочується середня тривалість життя – порушується основа відтворення головної продуктивної сили – людини. Більше того, звужуються можливості економічного розвитку, відволікаються додаткові засоби для відновлення природних об'єктів, що мають господарське значення, а так само компенсації ряду інших проблем, пов'язаних з екологічними порушеннями.

Стає очевидним той факт, що якість природного середовища все більшою мірою перетворюється в один з регламентуючих факторів економічного розвитку. Суть процесу суспільного відтворення нерідко зводиться до його економічного трактування, що розглядає його тільки як послідовні фази виробництва, розподілу, обміну та споживання. На наш погляд, її слід розуміти більш широко.

Суспільне виробництво, що здійснює кругообіг трьох виробничих елементів (предметів, засобів праці та робочої сили), покликано підтримувати достатню життєздатність круговороту речовин у природі, їх відтворення. Відповідно до вимог екологічного імперативу виникають наступні завдання, які постають перед забезпеченням суспільного відтворення, що особливо актуалізується на сьогодні:

1. матеріальне та духовне забезпечення життя суспільства і кожної людини окремо, що у свою чергу залежить від забезпечення життєздатності та

дієздатності виробничої системи в цілому, з метою попередження кризових явищ, що порушують її функціонування та хід розвитку;

2. створення необхідних суспільству та виробництву предметів і засобів праці враховуючи достатню соціальну корисність, тобто соціальну спрямованість суспільного виробництва з метою одержання максимального соціально-економічного ефекту і виключення виробництва заради виробництва;

3. гармонійна взаємодія із природним середовищем, компенсація виробничого втручання, підтримання рівноваги в круговороті речовин у природі в цілому та у круговороті виробничих елементів зокрема, тобто забезпечення екологічної сумісності виробництва із природним середовищем з метою виключення деструктивних процесів в ньому [1; 3].

Таким чином, доходимо висновку, що відтворювальний процес можна представити як кругообіг комплексу взаємозалежних елементів: виробничо-економічного, соціального (суспільного) і природно-екологічного. Так, наприклад, сутність взаємозв'язку виробництва і природного середовища полягає в тому, що природа первинна, а виробництво вторинне. Воно породжене природою та в той же час у значній мірі є штучним, що відділилося від природного середовища.

Усі три виробничі елементи – засоби і предмети праці, робоча сила – в ринковій економіці є за своєю формою соціальними продуктами, що породжуються як природою (за

змістом), так і працею людей, і відтворення цих елементів здійснюється в соціальному середовищі та поза нього стає неможливим. У той же час виробництво, як і інші форми людського буття перебуває в самому природному середовищі, поза яким бути не може. Воно бере із природного середовища енергію, матеріали для первісних предметів праці та забезпечення існування людини як біологічного виду. Таким чином, у комбінації виробництва і природи утворюється природно-виробничий комплекс, що складається із природного середовища, створеної людьми робочої сили та зі створюваних цією силою засобів і предметів праці.

Процес відтворення суспільства (в широкому значенні) ми розуміємо як постійно повторюваного та відновлюваного процесу, який у сукупності з безперервним створенням основ для цього руху являє собою суспільний (економічний зокрема) розвиток. Він є комплексним процесом, що містить у собі економічні, соціальні, екологічні, культурні фактори і охоплює багато проявів суспільного життя, які відповідають моральним і культурним цілям, укоріненим в історичній спадщині кожного народу [2].

Цілі суспільного відтворення, виходячи з його суті, можуть бути виділені в три основні групи:

1. матеріальне забезпечення людини і суспільства в цілому відповідно до досягнутого рівня розвитку (а якщо ні, то неминуче вгасання життя і деградація людського співтовариства);

2. забезпечення кожному члену суспільства можливості участі в суспільному виробництві відповідно до властивого йому соціального початку (без нього людина опускається на рівень лише біологічного існування);

3. підтримка і забезпечення якісних властивостей навколишнього природного середовища (поза природою виробнича діяльність людей не може здійснюватися, що підтверджене багатовіковою історією розвитку людського суспільства, коли в будь-який період його існування вона була однією з його матеріальних основ, джерелом вихідних матеріалів і природних умов існування людини, її життя).

Будь-які види виробничої діяльності є складовими круговороту речовин у природі, тому виробництво, переробляючи та перетворюючи природні матеріал, повинне не тільки не порушувати, але й підтримувати життєздатність природного середовища з метою забезпечення її придатності для існування всього живого, зокрема людини.

Розглядаючи процес відтворення, є очевидним, що основним його механізмом є діалектика опредметнення і розпредметнення. Діяльність опредметнення втілює ідеї, задуми, життєву енергію людини в предметні форми, утворюючи досягнення культури і цивілізації, а їх розпредметнення, як процес освоєння, засвоєння і присвоєння, відтворює людину, нові покоління.

Таким чином, за допомогою безперервного відновлення та відтворення суспільства відбувається його розвиток. Відтворювальний процес являє собою не тільки поновлення, повторення колишніх форм життя, він має тенденцію до розширення, можливості якого закладені в закономірному характері зростання потреб: задоволені потреби породжують ще більші потреби (безумовно, мова в цьому випадку не йде про потреби деградує, задоволення яких не приносить позитивного ефекту та в остаточному підсумку руйнує людину як особистість), які виступають як потяг, ціль для нового виробництва [4].

Існує протиріччя між виробництвом, споживанням і потребами, яке постійно вирішується і постійно виникає знову, але вже на більш високому рівні. Для задоволення зростаючих потреб необхідні розвиток виробництва, підйом його ефективності, введення нових потужностей. Розвиток виробництва веде до ще більшого розширення споживання, а останнє – до зростання потреб, що стимулює прогрес виробництва. Результатом високих темпів росту продукції та споживання природних ресурсів стає виснаження первинних джерел сировини, наслідком чого є дефіцит металів, паливно-енергетичних і інших видів мінерально-сировинних ресурсів. Тому аналіз питань суспільного розвитку неможливий, на наш погляд, без урахування всього комплексу закономірностей, які опосередковують прямі та зворотні зв'язки суспільства і природи.

Діяльність людини описує мотиви і дії людей з одержання благ, цінностей тільки для себе. Це створює передумови для прискореної ентропії у системі людської діяльності, тобто прискореного розпорядкування, а потім руйнування людського співтовариства. В цьому випадку представляється можливим говорити про те, що теоретична економіка хибно трактує закони природного світу, тому що її постулати побудовані на одержанні індивідуальних цілей, властивих замкненим системам, що описують мотиви і дії людей для одержання благ тільки для себе, крім інтересів навколишнього світу. Традиційна економіка не розглядає систему людина-соціум-природа як єдину цілісність, а також цілісність її складових [5].

Якщо розглядати людину як деяку цілісність, що складається із частин (зачатків), кожна з яких виконує певні функції і дії, сукупність яких забезпечує одержання результату цілісності, то природа здобуває особливе фундаментальне значення в їхньому визначенні. З одного боку, природа є споконвічною передумовою всякого виробництва, породжує людину (суспільство), становлячи з ним діалектичну суперечливу взаємозалежність і взаємозв'язок, служить джерелом задоволення його духовних і матеріальних потреб. З іншого боку – природне середовище виступає основною в збереженні

людини як біологічного і соціального організму та його природного середовища проживання, тобто стосовно людини і суспільства виступає відповідно у двох формах: соціально-економічній та соціально-екологічній.

Таким чином, у якості екологічної складової суспільного відтворення ми маємо на увазі сферу взаємодії суспільства та природного середовища, яка впливає на перспективність виробничих факторів, що забезпечують подальший рух суспільства (розвиток зокрема), та виникає у зв'язку з необхідністю підтримки стійких соціоприродних зв'язків у суспільному житті. При цьому навколишнє природне середовище не зводиться до розгляду тільки природних сировинних і енергетичних ресурсів, особливе місце належить і екосистемним її функціям, які впливають на якісні характеристики відтворення робочої сили і засобів виробництва.

З погляду біологічної й екологічної форм реалізація взаємин природи з людиною і суспільством містить:

- можливість фізичного існування людини, забезпечувану відсутністю природно-антропогенних стихійних лих, тривалих голодувань, морів, хронічних хвороб, що порушують біологічні основи відтворення людини;
- можливість підтримки нормальної температури тіла, вироблення гуморальних речовин, що підтримують здоров'я, і відсутність генетичних руйнувань і аномалій;
- забезпечення підходящим субстратним середовищем, тобто сприятливими механічними властивостями земної поверхні, що впливають на людину через напругу м'язів, відсутність пилу та ін.;
- обмін речовин з навколишнім середовищем (відомо, що людський організм виділяє кілька сотень хімічних сполук);
- позитивний вплив екосистем (більшою мірою рослинності, меншою – тварин) на організм людини через фітоніди та інші біогенні фактори, а також наявність мікрофлори симбіонтів;
- забезпечення певним трудовим та індивідуальним простором (зумовлене рухливістю людини в даних умовах природного середовища, життєво-квартирними умовами);
- джерело інформації (зорової, слухової, нюхової, дотикальної, смакової).

Екологічний стан життєдіяльності людини опосередковується суспільними, насамперед, економічними відносинами, які в одному випадку відповідають нормальній взаємодії людини із природним середовищем, в іншому – впливають на економічний стан життєдіяльності суспільства і людини.

До соціально-економічних відносин, які опосередковують так чи інакше економічну взаємодію людини із природою, є, з одного боку, – відносини обміну речовин, продуктообміну, що мають своїм змістом обмін споживницьких

цінностей, корисностей, з іншого боку – вартісні відносини, пов'язані з виробництвом і обміном товарів, одержанням прибутку, відсотку, ренти. Опосередкованість екологічного розвитку людини цими суспільними формами дозволяє проблему екологічного розвитку людини розглядати в рамках суперечливої взаємодії людини як природної і суспільної істоти, тілесного організму і особистості.

Що стосується можливостей забезпечення матеріальних і духовних потреб, то виробництво і відповідні виробничі відносини виникають саме в процесі взаємин із природою; кореляція природного і соціального середовищ проживання формують штучну сферу, у тому числі й техносферу. Природне середовище забезпечує процес трудової діяльності людини засобами і предметами праці згідно з нормами суспільно-економічної формації, адекватними можливостями його здійснення, у якості яких виступають не тільки натуральне природне середовище і ресурси природи, але й агросередовище (модифікації природного середовища, штучно перетворені людиною, що характеризуються відсутністю системної самопідтримки) і штучне природне середовище (артприродне середовище, що є штучним світом, який є створеним людиною та енергетично не має аналогів у природі).

Взаємозв'язок виробничо-економічної і природної сфер полягає в тому, що з одного боку, людина нічого не може створити без природи, зовнішнього світу. Це той матеріал, у якому здійснюється праця, розгортається трудова діяльність і з якого праця робить свої продукти. З іншого боку, чим більше люди освоюють зовнішній світ, тим у більшій мірі позбавляють себе засобів до життя: в тому розумінні, що природа усе менше належить його праці в якості засобів праці, і більшою мірою перестає давати людині засоби для безпосереднього життя, для фізичного існування.

Зазначені сфери (виробничо-економічна, природно-екологічна і соціальна), на наш погляд, утворюють базу або первинний потенціал, наявність якого характеризує здатність суспільства до свого відтворення і подальшого розвитку. Залежно від якісних характеристик складових базових елементів забезпечується і сам відтворювальний процес, що об'єктивно характеризує єдність формування, використання, удосконалювання (відновлення) і відмирання елементів економічної системи. У зв'язку із цим потенціал суспільного відтворення, на наш погляд, слід розуміти як таку сукупність елементів (основних сфер життєдіяльності суспільства) та їх відповідних якісних і кількісних характеристик, які створюють суспільству можливість функціонувати, оновлюватися і розвиватися.

Перераховані основні сфери життєдіяльності суспільства взаємозалежні одна від одної та впливають на потенціал суспільного відтворення як окремо, так і в сукупності. Особливо актуалізується на сьогодні роль екологічного

фактора при оцінці можливостей і перспектив розвитку суспільства.

Висновки

Екологічна проблематика набула статусу глобальності, через що світове господарство все більше відчуває вплив негативних змін у природному середовищі: зростає соціально-

економічні збитки, скорочуються подальші можливості та резерви розвитку виробництва, погіршуються умови відтворення людини. Ці тенденції актуалізують роль природного середовища в створенні суспільного продукту, впливі на структуру суспільного виробництва та світове господарство в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Долішній М. І. Стратегія екологічної безпеки (регіональний контекст) / М. І. Долішній, В. С. Кравців, С. К. Харічков / НАН України ; Інститут регіональних досліджень. – Львів, 1999. – 243 с.
2. Драган І. В. Узгодження еколого-економічних інтересів у системі державного регулювання сфери природокористування / І. В. Драган // Національне господарство України: теорія та практика управління : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – С. 155–160.
3. Захарова О. А. Природа и культура. Экологические коммуникации в социокультурном пространстве / О. А. Захарова. – М. : Лесная страна, 2008. – 150 с.
4. Згуровский М. З. Глобальный анализ устойчивого развития в контексте качества и безопасности жизни людей / М. З. Згуровский // Системные исследования и информационные технологии. – 2009. – № 1. – С. 7–21.
5. Сабадаш В. В. Соціально-економічні виміри екологічного конфлікту / В. В. Сабадаш // Механізми регулювання економіки. – Суми: ВТД «Університетська книга». – 2006. – № 2. – С. 190–201.

Рецензенти: Болюбаш Н. М., к.пед.н., доцент;
Матяж С. В., к.держ.упр.

© Карташов Е. Г., 2014

Дата надходження статті до редколегії 26.04.2014 р.

КАРТАШОВ Е. Г. – кандидат філософських наук, народний депутат України.

Коло наукових інтересів: процес формування екологічної свідомості населення як фактору у відтворювальному процесі територій в умовах глобалізації.

ОСОБЛИВОСТІ ВІЙСЬКОВО-ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядається історія розвитку системи патріотичного виховання в Україні, яка нараховує не одне сторіччя і має давні традиції. Також автор досліджує особливості військово-патріотичного виховання в Україні, розглядає основні етапи його розвитку та підготовку молоді до служби в Збройних Силах України, підкреслює актуальність цієї проблеми в українському суспільстві й сьогодні.

Ключові слова: молодь, патріотизм, Збройні Сили, Батьківщина, герої, виховання, обов'язок, країна, перспективи розвитку, держава, молодіжна політика, цінності.

В статье рассматривается история развития системы патриотического воспитания в Украине, которая насчитывает не одно столетие и имеет давние традиции. Также автор исследует особенности военно-патриотического воспитания в Украине, рассматривает основные этапы его развития и подготовку молодежи к службе в Вооруженных Силах Украины, подчеркивает актуальность данной проблемы в украинском обществе и сегодня.

Ключевые слова: молодежь, патриотизм, Вооруженные Силы, Отечество, герои, воспитание, долг, страна, перспективы развития, государство, молодежная политика, ценности.

In the article reviews the development of patriotic education in Ukraine, which has been for centuries and has a long tradition. Also, the author explores the features of military-patriotic education in Ukraine, examines the main stages of the development and training of young people to serve in the Armed Forces of Ukraine, stressed the urgency of the problem in Ukrainian society today.

History of patriotic education in Ukraine has more than one century and in its different periods had a different specificity. Thus his roots remained unchanged and were traditionally caused the fight and fought against foreign enemies. It was a struggle for independence has allowed to reveal truly patriotic potential of the Ukrainian people.

Patriotism should be considered not only as a love for the motherland, as a strong human feeling, but as yet the highest manifestation of ideological and political consciousness. How citizenship and patriotism in the Soviet educational process traced in the following areas:

- Moral education as a system of mastery normative rules of behavior and relationships that are inherent in the education of patriotism and citizenship;*
- Formation of ideological and political orientation of the individual that is concerned with the politics of the state and the dominant ideology in society;*
- The upbringing wore a holistic nature, so that a person complete, so the unity of the parties (moral, patriotic, international, civil), their relationship serves as a natural phenomenon.*

Key words: youth, patriotism, the Armed Forces, the Motherland, heroes, education, duty, country, perspectives of development, state, youth policy, values.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Суперечливість, відсутність концептуальної соціально-економічної політики сучасної України йде в розріз із традиційним сприйняттям нашого суспільства, впливає на весь устрій життя людини, піддає кардинальним змінам його духовний стан. Руйнування колишньої системи цінностей

супроводжується утворенням на їхньому місці духовного вакууму, в результаті чого ерозії піддаються традиційні цінності народного життя, вітчизняної історії й культури. Починають знецінюватися ідеї патріотизму, самовідданого служіння Батьківщині, громадянськості.

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

військово-патріотичного виховання в Україні присвятили свої праці вітчизняні учені й фахівці, політичні діячі, зарубіжні науковці. Серед них заслуговують на увагу Аванесов Н., Багмет М., Бака М., Бахтін М., Безвербний А., Зубалій М., Івашковська В., Корж В., Коркішко О., Крамаренко Ю., Лукашевич М., Лісовський В., Макаренко А., Мурашій О., Сухомлинський В. та інші.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Невпевненість у завтрашньому дні, втрата інтересу до навчання, праці, агресивність, антипатріотичні настрої – все це призводить до негативних змін у мотивації поведінки, вибору ціннісних орієнтацій молоді, що є показником погіршення її морального, психічного й фізичного здоров'я. В таких умовах гострою проблемою суспільства й держави стає зміст виховної роботи, що забезпечує формування високих патріотичних якостей молодого покоління українців, у зв'язку з чим різко актуалізуються завдання формування патріотичної свідомості молоді, почуття відданості та шани Батьківщині, відповідальності й дисциплінованості.

Формулювання мети статті. Патріотизм являє собою свого роду фундамент суспільного й державного будівництва, опору його життєздатності, одне з першорядних умов ефективності функціонування всієї системи соціальних і державних інститутів. Метою статті є авторський аналіз визначення поняття «патріотизм» – одного з найбільш глибоких людських почуттів, що закріплене століттями й тисячоліттями та втілює любов до своєї Батьківщини, до свого народу, гордість за їхнє минуле й сьогодення, готовність до їхнього захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здобувши незалежність, молода українська держава на початку ХХІ сторіччя переживає тяжкі часи – політична і економічна кризи, інші проблеми, які неодмінно з'являються в переломні для суспільства часи, коли визначаються орієнтири, відбувається переоцінка цінностей.

Побудова і розвиток держави як цивілізованого члена світового співтовариства неможлива без патріотичного виховання її громадян. Тому на сучасному етапі в Україні патріотичне виховання розглядається як один із найважливіших компонентів соціалізації особистості.

Патріотизм у науковій літературі визначається як одне із найглибших і найбільш стійких людських почуттів. Упродовж практично всього ХХ ст. робота національно свідомої інтелігенції з прищеплення молоді українського патріотизму зустрічала не тільки сильну протидію з боку органів державної влади, але й суттєвий психологічний опір самого населення [1, с. 65]. За роки державної незалежності у східних і південних регіонах країни цей опір не тільки не ослаб, але й подекуди набирає навіть агресивних форм. Тим

більше, що проблема національного та патріотичного виховання на практиці нерідко зводиться до бюрократичних заходів на зразок тих, якими відзначались колись революційні свята та дні народження вождів. Тому, своєчасним та важливим для науки державного управління та практики суспільного процесу є визначення конкретних цілей і завдань патріотичного виховання, моделювання виховного простору з метою забезпечення самовизначення особистості, створення умов для її самореалізації.

Засвоєння патріотичних цінностей і норм життя, що затвердилися в суспільстві, це, насамперед, об'єктивний, керований процес [1, с. 56]. Патріотизм не закладений у генах, він соціальний за своєю природою й тому не успадковується, а формується.

Питанням військово-патріотичного виховання на Київській Русі завжди надавалося важливе значення. Про високий рівень вишколу й бойового духу воїнів ще в VI столітті писав візантійський імператор Маврикій Стратег: «Племена слов'ян ... люблять волю й не схильні ні до рабства, ні до покори, хоробрі, особливо на своїй землі, витривалі... Навіть юнаки дуже мистецьки володіють зброєю». Про силу та високий рівень військової майстерності дружин свідчать походи князя Олега. Новим етапом у розвитку Київської Русі, а також формування основ військового будівництва й військово-патріотичної освіти стало прийняття християнства в 998 році. Ця подія слугувала об'єднанню східнослов'янських племен і становленню єдиної національної свідомості, закріпленню в психології мас слов'янського етносу почуття приналежності до «союзу союзів племен», вихованню прагнення й готовності захищати Батьківщину від зовнішнього ворога. Із введенням християнства військова організація одержала нові моральні основи: воїни зобов'язувалися захищати не тільки батьківщину, але й релігію. Релігійна моральна, як основа боєздатності, заповнювала родові й племінні зв'язки.

У радянський період напрямками цієї роботи були пропаганда революційних традицій, героїзм захисників соціалістичної Батьківщини й готовності громадян до її захисту, дружби пролетарів всіх країн, формування нетерпимості до агресивних капіталістичних країн [10, с. 61-62]. Теорія і практика військово-патріотичної освіти представлені в поглядах В. Леніна, Н. Крупської, А. Макаренка, В. Сухомлинського, М. Фрунзе, Г. Жукова, К. Рокосовського й ін.

Проблеми виховання людини в колективі вивчав відомий радянський педагог А. Макаренко. Він розробив методику організації трудового й естетичного виховання, формування свідомої дисципліни, створення традицій, які він розглядав у єдності з багатобічною життєдіяльністю дітей. Його організаційно-педагогічні знахідки – загони, ради командирів, загальні збори, самоврядування розвивали почуття товариства, якості лідера,

відповідальну участь у суспільному житті. Основне завдання радянського виховання А. Макаренко бачив у підготовці нової людини, у вихованні людини-творця, людини-громадянина, людини-патріота [4].

Оригінальну цілісну педагогічну систему створив В. Сухомлинський. Ним робився акцент на формуванні системи моральних цінностей. Велику увагу В. Сухомлинський приділяв вихованню громадянськості, любові до рідного краю, патріотизму [12, с. 5].

Найбільш яскравим прикладом військово-патріотичної освіти в СРСР була діяльність організацій ДОСААФ і військово-навчальних закладів – Суворівських і Нахімовських військових училищ, де поєднувалося розумове й моральне виховання в навчально-освітньому процесі з вишколом до служби в Збройних Силах. Програма військово-патріотичної освіти в СРСР була глибоко продумана на державному рівні й питання про неї періодично порушувалися на з'їздах КПРС і ВЛКСМ. У пресі й на телебаченні багато уваги приділялося висвітленню подвигів радянських солдатів й офіцерів, розповідям про героїчну професію захисника Батьківщини [6, с. 78].

Результатом такої діяльності було те, що Збройними Силами не бракувало призовників. Для молоді в той час характерно було прагнення йти служити в армію. Кожен другий мріяв стати льотчиком, артилеристом, моряком, а пізніше десантником, ракетником.

Однак друга половина 80-х років й 90-і роки минулого століття ознаменувалися кардинальними змінами у військово-патріотичному вихованні учнів. У пресі, на телебаченні й по радіо в той час можна було прочитати, побачити й почути негативні моменти з минулого й сьогодення країни, її Збройних Сил. На цій хвилі інститут підготовки молоді до служби в армії й військово-патріотичного виховання був зруйнований. Під гаслом демілітаризації школи ПВП були скасовані. Як наслідок такої діяльності стало те, що слова «патріот», «патріотизм» у суспільній свідомості здобуло негативний відтінок. Це сталося тому, що проведена всіма інститутами держави робота з військово-патріотичного виховання молоді здійснювалася недостатньо цілеспрямовано й безсистемно. Це зумовлено наступними обставинами:

- недостатньо розробленою теоретико-методологічною базою військово-патріотичного виховання молоді;
- недосконалістю нормативно-правової бази, що регулює діяльність органів державної влади, освітніх установ, військових частин, суспільних об'єднань у сфері військово-патріотичного виховання молоді;
- недостатньою увагою з боку органів виконавчої влади всіх рівнів до координації діяльності військово-патріотичних, військово-спортивних, пошукових, воєнно-історичних громадських організацій і релігійних об'єднань.

Таким чином, патріотизм і патріотичне виховання мають в Україні глибокі історичні коріння і традиції. Розвиток цього процесу має конкретні етапи, логічно пов'язані з періодизацією історії української держави.

Перший етап – умовно можна назвати «князівський патріотизм», що знаходить основне вираження в сімейно-родинних відносинах, розвитку традицій культури й предків. Ця основа патріотичного виховання важлива тим, що в цей час зіставлялися основні мотиви й стимули цього процесу, що виражаються головним чином у розрізненості, роздробленості князівств, у постійній наявності зовнішньої погрози.

Другий етап – це «православно-державний патріотизм». На цьому етапі заставляються основні підвалини української держави й менталітет українського народу, з'являються спочатку окремі фрагменти системи патріотичного виховання, а потім і весь її каркас.

Третій етап – це «радянський патріотизм», характерний тим, що виховання патріотизму здобуває тотально-масовий характер, доповнюється політизовано-ідеологічним змістом, збільшується кількість агентів і каналів впливу. Кількість же основних структурних елементів системи патріотичного виховання не змінюється, відбувається лише якісна зміна деяких з них, наприклад, православ'я – комуністичною ідеологією.

Четвертий етап – «український патріотизм», епоха якого почалася після розпаду Радянського Союзу й тривала до 2013 року. Цей процес мав ряд труднощів й особливостей свого розвитку.

П'ятий етап – «український національний патріотизм». Сучасний етап розвитку військово-патріотичного виховання має свої характерні риси. Особливу увагу слід звернути на державність, адже спрощений погляд на неї як форму правління або тип політичного режиму не дає можливості правильного розуміння даного типу патріотизму. Державність – це, насамперед, система громадського порядку, сукупність базових суспільних підвалин. Міцна державність характерна як для розвинених демократичних суспільств, так і для тоталітарного суспільства. «Нормальних людей» цікавить найбільше не форма правління, а ступінь керованості, здатність навести порядок у будь-якій ситуації. Одним із найважливіших показників міцності державності є статус і престиж армії у суспільстві, відношення суспільства до військовослужбовців як до своїх захисників [13].

Криза й ослаблення державності – неминуча умова переходу від одного суспільного ладу до іншого. Але форми прояву цієї кризи можуть бути різними. Сьогодні вважається, що сучасній Україні, яка перебуває в умовах переходу до нового суспільного устрою, вдалося уникнути крайніх форм соціальних катастроф і повномасштабної громадянської війни. Але це

зовсім не означає, що із тривалою кризою варто миритися, що в процесі переходу не було допущено прорахунків та помилок.

На Заході переважна більшість учених та політиків вважають, що колишні Радянські Збройні Сили були самою політизованою армією у світі. Однак радянські військовослужбовці були закомплексовані на соціалістичних ідеалах не більше, ніж американські на «американському способі життя».

Сучасне українське суспільство перебуває на етапі становлення нової форми державності, тобто на стадії переходу від старої форми державності до нової. Це означає, що в суспільстві йде зміна не тільки економічного устрою життя, але й соціально-політичної системи, політичного режиму, громадських начал, ментальних основ життєдіяльності людей. Іншими словами, іде процес соціального перевтілення застарілих цінностей і становлення нових фундаментальних цінностей, без сприйняття яких суспільство не впишеться у фарватер сучасної цивілізації. Як специфічна соціально-професійна спільність – військовослужбовці знаходяться в тих самих умовах, в яких перебувають й інші соціальні верстви й групи. Але в них «свої» особливості й механізм соціалізації.

Основними умовами переходу до армії правової держави могли б стати: ослаблення радикалізму у сфері військових перетворень; припинення ступеня падіння життєвого рівня військовослужбовців; обмеження політичної участі військовослужбовців та створення умов, що стимулюють їхню політичну нейтральність; якісна переорієнтація політичної та загальної освіти; структурно-змістовна перепідготовка виховних органів, зміна їх відносин з органами військового управління та інші.

Сьогодні з великою точністю не можна сказати, який буде політичний вигляд майбутньої української армії, але те, що це буде зовсім новий вигляд для воїнів і українців – інститут політичної й громадської соціалізації – це безумовно. Принциповим тут є здатність армії бути інститутом не тільки політичної, але й громадської соціалізації – така тенденція характерна для армій сучасних демократичних держав.

Державно-патріотичні цінності поки ще не стали пануючими у свідомості військових кадрів. Не досягає свого ефекту й надмірна культивация релігійних мотивів і канонів як регуляторів поведінки військовослужбовців.

Світовий досвід подолання тоталітарних режимів свідчить про те, що в процесі переходу до демократичного режиму й на етапі становлення нової державності закономірним є пріоритет внутрішньополітичних завдань перед зовнішньополітичними, існування внутрішніх джерел військової небезпеки. Це означає, що внутрішньополітичні протиріччя можуть вирішуватися з використанням військової сили у випадках,

обговорених у нормативно-правових актах. При цьому, нейтралізація військовими засобами внутрішніх джерел небезпеки вимагає або внесення істотних коректив у наявний механізм політичної соціалізації військових, або створення власного механізму під завдання конкретної військово-політичної ситуації. Нині це питання є дискусійним, але як показують практичні події – далеко не риторичним. Як доводить військово-політичний досвід, у тому числі й вітчизняний, у надзвичайних військово-політичних ситуаціях внутрішньодержавного значення загострюється проблема політичного вибору військовослужбовців під впливом різних політичних сил, ідеологічних плинів, засобів масової інформації, окремих політичних лідерів і т. д.

Чим більше в суспільстві й армії об'єктивних і суб'єктивних умов, що є причиною політизації й ідеологізації військовослужбовців, тим гостріше стає потреба у високій професійній підготовці військових кадрів усіх ешелонів. Необхідно зазначити, що кращим засобом деполітизації військовослужбовців є глибокі знання, розвинена воля, справжнє політичне чуття.

У системі освіти ВНЗ, суспільно-державної підготовки всіх категорій військовослужбовців, інформування необхідний той рівень професіоналізму, який відповідає глибині й масштабу державних завдань, які стоять перед суспільством і збройними силами.

Зазначене вище і є особливостями механізму й процесу соціалізації військовослужбовців української армії, які зумовлені сучасними обставинами розвитку суспільства, держави й особистості.

Також обумовлюється важливість розвитку військово-спортивних і військово-патріотичних організацій тим, що вони є підготовчим етапом молоді для служби в армії [3, с. 54]. Наприклад, пропонується звернутися до радянського досвіду і ввести в школі предмет, який би надавав основи військового патріотизму. Це свідчить про необхідність попередньої фізичної, психологічної, моральної підготовки підлітків до виконання священного обов'язку перед Батьківщиною [9, с. 27-29].

Ефективність усунення негативного явища багато в чому залежить від підготовки офіцерського складу, від їхніх моральних установок [8, с. 14]. Основним агентом військово-патріотичного виховання офіцерів є військово-командні училища (інститути) [5, с. 87]. На їхній основі відбувається інтелектуальний, культурний, фізичний і моральний розвиток, адаптація до життя в суспільстві, створення основи для підготовки неповнолітніх громадян до «служіння Батьківщині на громадському та військовому поприщі». Військово-патріотичне виховання в таких навчальних закладах є невід'ємною частиною всієї системи виховання. Здійснюється освітній процес із поглибленим вивченням додаткових освітніх програм по вишкolu. Морально-психологічна готовність виховується в

процесі навчання, праці, що вимагають терпіння й волі, а військова готовність – у результаті військових навчань. Важливими засобами військово-патріотичного виховання є фізична підготовка [2, с. 76], що сприяє розвитку сили, витривалості, морально-вольових якостей і психологічної підготовки для виконання військового обов'язку щодо захисту Батьківщини.

Складна духовно-моральна ситуація в суспільстві торкнулася й військової сфери. Свідомо переборювати тяготи військової служби, приносити свої фізичні й духовні сили на благо Батьківщини й держави стає для офіцерського складу з кожним роком все більш проблематичним. Значна частина офіцерів почуває себе дискомфортно в матеріальному й моральному плані, тому що не бачать перспектив свого подальшого професійного росту й служби в цілому. Тому розчарування у військовій службі, пасивність, безініціативність часом домінують у їхній свідомості й світогляді, паралізують їхню активність й опір негативним впливам. У результаті це негативно позначається на кадровому потенціалі Збройних Сил України. Все це свідчить про явну кризу системи військово-патріотичного виховання армії. На нашу думку, негативно на ефективність формування патріотизму в молоді впливають наступні фактори:

- однобічна спрямованість патріотичного виховання, коли вихованці виступають головним чином, як об'єкт впливу з боку його суб'єктів;
- стандартизація виховного процесу, спрощення й уніфікація його засобів, форм і методів як слідство далекого від дійсності уявлення про його цілі, нерозуміння всієї складності й суперечливості державно-патріотичної діяльності;
- невизначеність, розмитість змісту, відсутність теоретично розроблених фундаментальних основ, що відображають реалії сучасної ситуації у суспільстві;
- відрив від інформаційно-пізнавальної діяльності, підхід до неї як до не зв'язаних між собою паралельних процесів, погляд на виховання як на супутнє навчання другорядної діяльності;
- порушення координації, взаємозв'язку чи спадкоємності між всіма основними ланками системи патріотичного виховання;
- перевага негативного характеру соціально-педагогічного впливу засобів масової інформації на молодь;
- слабкість наукового обґрунтування існуючої системи патріотичного виховання;

– розрізненість наукових досліджень без урахування соціально-гуманітарних знань.

Подолання негативних тенденцій у цій сфері можливо тільки за активної участі держави при розробці чітких форм і методів патріотичного виховання. На нашу думку, стрижневим моментом системи патріотичного виховання в армії повинні стати історичні традиції, перемоги українських воїнів, приклади зневаги особистою небезпекою й навіть смертю в ім'я захисту Батьківщини. Завдяки їм можуть бути забезпечені спадкоємність бойового досвіду, підтримка в ньому високого бойового духу й дисципліни, що є необхідною умовою існування монолітного складу Збройних Сил України.

Патріотизм в Україні традиційно мав духовні підвалини, насичені православною вірою, яка вчить любити свою Батьківщину, як рідну мати, а якщо знадобиться, то захищати її до останнього подиху. Саме віра найчастіше надихала на ратні подвиги, на самопожертву заради Батьківщини [7, с. 29]. Однак сьогодні відомі непоодинокі випадки відмови від служби в армії саме за релігійними переконаннями. В цей же час вплив церкви в армії поступово збільшується, відновлюється інститут священників.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Отже, система військово-патріотичного виховання в різні періоди української історії постійно трансформувалася. В різні періоди розвитку суспільства домінували то православні цінності патріотичного виховання, то комуністична ідеологія в радянський період. При цьому постійними складовими патріотичного виховання завжди були народності й державність. У сучасній Україні процес патріотичного виховання носить суперечливий характер, що багато в чому пояснюється зміною орієнтирів державного будівництва.

Таким чином, політичні перетворення, які відбуваються в українській державі, необхідність гуманістичної спрямованості суспільного розвитку, зміна ідеологічних орієнтирів, перетворення в економічному житті, впровадження ринкових механізмів вимагають формування вільної, активної і, головне, творчої особистості, яка здатна не лише правильно зорієнтуватися в нових умовах, досягти повної реалізації власних здібностей та можливостей, а й здійснити цілеспрямовані перетворення навколишньої дійсності на користь усього суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аванесов Н. Ю., Военно-патриотическое воспитание школьников / Н. Ю. Аванесов, С. Х. Хайдарова. – Ташкент, 1988. – 65 с.
2. Бака М. Фізичне і військово-патріотичне виховання молоді : [навч.-метод. посіб.] / М. Бака, В. Корж. – К. : Книга пам'яті України. – 464 с.
3. Васютин Ю. С. Военно-патриотическое воспитание: теория, опыт / Ю. С. Васютин. – М., 1984. – 316 с.
4. Викентьев И. Л. А. С. Макаренко и сознательное формирование коллектива / И. Л. Викентьев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://www.triz-chance.ru/articles.html>.
5. Военно-патриотическое воспитание молодежи (проблемы и опыт). – М : Патриот, 1991. – 213 с.
6. Военно-патриотическое воспитание советской молодежи. – М. : Воениздат, 1983. – 224 с.

7. Гасанов З. Г. Проблемы воспитания патриотизма, дружбы народов, веротерпимости / З. Г. Гасанов // Педагогика. – 2001. – № 4. – С. 24–30.
8. Зубалій М. Д. Ефективність військово-патріотичного виховання допризовної молоді / М. Д. Зубалій, В. В. Сіркізюк, П. Г. Сливка, Г. Б. Вонсович – Кам'янець-Подільський : Б.в., 1994. – 25 с.
9. Івашковська В. Стратегія, методика та концептуальні засади військово-патріотичного виховання школярів / В. Івашковська // Рідна школа. – 2002. – № 11. – С. 26–30.
10. Коркішко О. Становлення патріотичного виховання в XIX-XX ст.: (І ст. аспект) / О. Коркішко // Рідна школа. – 2004. – № 2. – С. 60–62.
11. Марушій О. Шляхи активізації військово-патріотичного виховання в школі / О. Марушій // Рідна школа. – 2001. – № 5. – С. 22–24.
12. Сухомлинский В. А. Воспитание личности в советской школе / В. А. Сухомлинский. – Киев : Радянська школа, 1965. – 213 с.
13. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон // Полис. – 1994. – № 4.

Рецензенти: Ємельянов В. М., д.держ.упр., професор;
Матяж С. В., к.держ.упр.

© Коваль Г. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 26.04.2014 р.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв.

Коло наукових інтересів: державна молодіжна політика, місцеве самоврядування, державне управління, роль молоді в органах державної влади.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті розглядаються законодавчі засади взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Аналіз законодавства може надати пояснення тим проблемам, які існують на практиці в спільній управлінській діяльності, що розглядалося автором в інших статтях.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації.

В статье рассматривается законодательная основа взаимодействия между органами местного самоуправления и местными администрациями. Анализ законодательства может объяснить те проблемы, которые существуют на практике в общей управленческой деятельности, что рассматривается автором в других статьях.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, местные государственные администрации.

In the article legislative basis of co-operation between the organs of local self-government and local administrations. The analysis of legislation can explain those problems which exist in practice in common administrative activity, that is examined an author in other articles.

Key words: local self-government, executive power administration, local public administrations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Відповідно до Конституції України на місцевому рівні визначено дві системи влади: місцеві державні адміністрації, які представляють виконавчу владу, та місцеве самоврядування, як публічна влада територіальних громад. За своєю юридичною сутністю – це різні системи місцевої влади. Питання взаємодії між цими двома системами характеризується конфліктністю, яка існує на практиці достатньо довго, тому залишаються актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. У вітчизняній науці державного управління взаємодія між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади висвітлена достатньо широко. Підґрунтям для дослідження стали статті та наукові праці таких вчених, як Батанов О., Битяк Ю., Борденюк В., Гончаренко Н., Кравченко В., Куйбіда В., Нижник Н., Прокопенко Л. та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Зважаючи на європеїзацію державного управління та пов'язані із цим процеси децентралізації

державної влади, деконцентрації владних повноважень, проблеми подолання дуалізму між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, зберігається необхідність у дослідженні нормативно-правових засад, які визначали розвиток органів місцевого самоврядування. На основі аналізу нормативно-правових засад та існуючої практики взаємодії цих двох систем влади можливо обґрунтувати сучасні ідеї щодо ліквідації органів виконавчої влади на місцевому рівні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз нормативно-правового підґрунтя щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на місцевому рівні, що спричиняє практичні проблеми в цій площині.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Необхідність прийняття таких законодавчих актів визначалася часом та розвитком незалежної України. Спочатку така взаємодія характеризувалася небажанням передавати та

делегувати повноваження органам місцевого самоврядування. Це було зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування були частиною ієрархічного апарату держави, низовою ланкою апарату держави, органи виконавчої влади були надзвичайно авторитарними. Тому нові механізми розподілу повноважень важко сприймалися керівниками місцевих державних адміністрацій. Працюючи за моделлю адміністративно-командної системи, для працівників адміністрацій було достатньо складно адаптуватися до якісно нових форм управління, які властиві демократичним країнам. Таким чином, необхідним було законодавче розмежування влади на місцях, внаслідок чого функції держави почали здійснювати місцеві органи виконавчої влади, а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, районів та областей уособлювали органи місцевого самоврядування. За таких умов почалося зародження нових форм взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

На сучасному етапі основними нормативно-правовими актами, які визначають взаємодію між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також органами місцевого самоврядування між собою є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» [4; 5; 6].

Конституція України визначила засади місцевого самоврядування в Україні, особливості та межі делегування повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. На відміну від попередніх законодавчих актів, вона визначила суб'єктів та порядок делегування повноважень, а також передбачила, що окремі повноваження можуть передаватися органам місцевого самоврядування [1, с. 119]. Визначалося, що держава фінансуватиме їх здійснення в повному обсязі за рахунок Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків (ч. 3 ст. 143) [6]. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143). Водночас, ст. 119 Основного Закону передбачає і реалізацію органами виконавчої влади повноважень, делегованих відповідними радами [6].

На думку деяких науковців, з ухваленням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виникла колізійна ситуація у сфері визначення, кому саме надавати делеговані повноваження. Згідно зі ст. 143 Конституції України вони надаються органам місцевого самоврядування. Ст. 140 Конституції до них відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради. Звідси випливає, що Конституція не виключає можливості передачі повноважень як радам, так і

їх виконавчим органам. У главі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження можна передати виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, про самі ради мова не йде [10, с. 23].

На нашу думку, делегувати повноваження необхідно саме виконавчим органам рад, оскільки представницький орган чи орган самоорганізації населення не здатні реалізовувати делеговані від органів виконавчої влади управлінські функції та повноваження. Виконання цих функцій вимагає подібної структури, яку мають органи виконавчої влади (організаційна ієрархічна структура, штат працівників, форми та методи роботи виконавчої влади), яка притаманна виконавчим комітетам сільських, селищних, а особливо міських рад. Повноваження органів виконавчої влади мають здійснюватися на принципах компетентності, оперативності, постійності та безперервності [11, с. 74]. Здійснення виконавчих повноважень є виконавчо-розпорядчою, адміністративною діяльністю, тобто аналогічною основній діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте вони не мають власних виконавчих органів, як сільська, селищна та міська ради [6]. У Конституції України передбачено можливість створення виконавчого апарату обласної ради (стаття 141, частина 4), яка не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності обласної ради [6]. Таким чином, обласна та районна ради вимушені делегувати місцевим органам виконавчої влади (міським державним адміністраціям) функції та повноваження. Це зумовлює проблему розмежування функцій та повноважень між цими двома системами влади на рівні області та району. Обласні державні адміністрації дійсно мають достатньо широкі повноваження, що не відповідає європейським принципам управління на регіональному та місцевому рівнях [7, с. 95].

Таким чином, органи виконавчої влади здійснюють не лише контрольно-наглядові функції, а перебирають на себе основні повноваження щодо управління відповідними територіями.

Крім того, відповідно до статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради реалізують також повноваження, передані їм сільськими, селищними, міськими радами [5]. А ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня [4]. Все зазначене робить систему повноважень нагромадженою та складною.

Суперечки закладені в контексті передачі та делегування повноважень. Так, наприклад, відповідно до статті 43 (пункт 27) України «Про місцеве самоврядування в Україні», ради самостійно ухвалюють рішення про делегування повноважень відповідним органам виконавчої влади [5]. Стаття 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що при делегуванні державній адміністрації повноважень у її управлінні перебувають об'єкти спільної власності територіальних громад [4]. Таким чином, делегування повноважень державним адміністраціям з боку відповідних рад є не обов'язком, а правом рад, яким вони можуть скористатися або не скористатися. Але стаття 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає, що районні, обласні ради делеguють місцевим державним адміністраціям делегують повноваження. Некоректність постановки цих питань зумовлює і невизначеність у процесах делегування повноважень [4]. Тому в законодавстві мало б бути визначено, що делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям може мати місце лише за наявності відповідного рішення ради, а делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має легальний характер і рішення не потребує.

У Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» було покладено початок щодо розмежування функцій та повноважень з метою усунення їх дублювання, а відтак і конфліктності відносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Передбачалася наявність функцій та повноважень роздільного характеру, але на практиці широка суміжна компетенція робить неможливим не втручання одних органів у діяльність інших. Також науковці ці проблеми пов'язують з незавершеністю процесів роздержавлення власності в Україні [8, с. 93].

Головна проблема в розподілі повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування криється в недосконалості чинної нормативно-правової бази. Аналіз норм Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» свідчить, що багато повноважень цих органів збігаються, що й призводить до різного розуміння своїх функцій та повноважень.

Деякі з науковців пояснюють це принципами функцій, на яких базуються взаємовідносини між цими двома системами – галузевої компетенції. Галузева компетенція розподіляється на три види:

- виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);
- суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні

предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі практичної діяльності;

- виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю) [12].

Такий невпорядкований характер взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є першопричиною щодо розробки та проведення подальшого реформування в цій сфері, що знаходить своє відображення в проектах адміністративно-територіальних та муніципальних реформ. Насправді складно визначити усі межі щодо розподілу та здійснення повноважень, оскільки сфери таких повноважень – питання економічного, соціального, культурного, освітнього та іншого життя територіальних громад [8, с. 91-92].

Наявність таких важливих проблем у взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади зумовила ряд досліджень вітчизняних науковців щодо розробки окремих концепцій та наукових теорій подолання конфліктності між цими системами влади. Механізмами удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади стало запровадження вирішення компетенційних спорів та укладання угод, розробка стратегій та ін.

Як свідчить зарубіжний та вітчизняний досвід, законодавство не виключає компетенційних спорів між органами влади. Тому компетенційні спори між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в певній частині є об'єктивними, їх використовують як один зі шляхів правового регулювання суспільних відносин [2, с. 12].

Одним із засобів вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з певних питань. Конституція і законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного [2, с. 12].

Судова практика компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ще не узагальнена належним чином і робить тільки перші кроки [2, с. 12].

Перспективним вважають і спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укласти такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори (суперечки) між цими органами. Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні.

Також науковці пропонують й інші механізми удосконалення взаємодії, наприклад, Гончарук Н. Т. та Прокопенко Л. Л. у взаємодії між облрадою та облдержадміністрацією виділяють такі головні напрямки:

- участь депутатів та керівників виконавчого апарату обласної ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, які проводяться адміністрацією;

- участь керівників облдержадміністрації у сесіях, засіданнях президії, постійних комісій облради;

- спільна робота депутатів облради та керівників управлінь, відділів облдержадміністрації у підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;

- надання методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом з облдержадміністрацією [3, с. 33].

І виділяють такі організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади:

- 1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території;

- 2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

- 3) проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

- 4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

- 5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

- 6) існування спільних ЗМІ (рубрик: «Влада інформує» та ін.);

- 7) спільне проведення масово-культурних заходів [3, с. 33].

Таким чином, ці та деякі інші науковці підводять до думки, що тісна співпраця місцевих державних та самоврядних органів може приносити і позитивні наслідки і бути безконфліктною. В

такому випадку органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконують чимало функцій суто державного характеру.

Але враховуючи, що неможливо запровадити жорстку регламентацію розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення, завжди буде залишатися сфера спільної діяльності, в контексті чого органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації вимушені будуть взаємодіяти, що може знову породжувати непорозуміння між цими інституціями, а особливо при обмеженості фінансового забезпечення щодо виконання покладених функцій та повноважень.

Сьогодні політичне життя країни, її новий етап розвитку знову привернули увагу науковців, фахівців з державного управління, політиків, народних депутатів та урядовців до ідеї ліквідації місцевих державних адміністрацій на рівні районів та областей і посилення таким чином ролі органів місцевого самоврядування. Цими чинниками визначатимуться подальші реформи на муніципальному рівні, адміністративно-територіальні реформи та ін.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Аналіз нормативно-правової бази свідчить, що взаємодія між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями ґрунтується на Конституції України, Законах України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» і має проблемні аспекти, які полягають переважно в площині розподілу та делегування повноважень. Першопричина невизначеності закладена в недосконалої нормативно-правових засад, водночас на практиці вироблені шляхи подолання конфліктності в спільній діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Попри зазначений досвід регулювання та координації взаємодії останнім часом у суспільно-політичному просторі країни йдеться про проведення реформи, яка спрямована на посилення ролі місцевого самоврядування, внаслідок чого місцеві державні адміністрації плануються ліквідувати. Перспективи подальших наукових розвідок пов'язані з дослідженням взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування між собою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління / В. Борденюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 118–122.
2. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 4 – С. 12.
3. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Н. Гончарук, Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/04.pdf>.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20–21.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24.

6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
7. Кравченко В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: [навчальний посібник] / В. Кравченко, Н. Кравченко, В. Лисюченко, В. Негода, М. Пітцик. – К., 2001.
8. Куйбіда В. Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України / В. Куйбіда, Р. Фрис // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91–94.
9. Лялюк О. Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою в Україні / О. Лялюк // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 1. – С. 74–76.
10. Нижник Н. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000. – № 4. – С. 23.
11. Солянік К. Є. Здійснення виконавчими органами місцевих рад функцій органів виконавчої влади / К. Є. Солянік // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 2. – С. 74–76.
12. Щербетун І. Питання взаємодії місцевих рад та місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] / І. Щербетун, Н. Душко. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/4237/%B2>.

Рецензенти: Сурмін Ю. П. – д.соц.н., заступник Директора Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України;
Смельянов В. М. – д.держ.упр., професор, Директор Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

© Козлова Л. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 24.04.2014 р.

КОЗЛОВА Людмила Василівна – докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: проблеми взаємодії в органах місцевого самоврядування, модель взаємодії органів місцевого самоврядування; муніципальний менеджмент; проектний менеджмент в органах місцевого самоврядування.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ

У статті розглядається світовий досвід становлення та розвитку професійно-технічної освіти, проаналізовано систему професійного навчання провідних країн світу; теоретично обґрунтовано сучасний стан закордонної професійно-технічної освіти; визначено основні напрямки подальшого розвитку системи професійно-технічної освіти України на базі досвіду найрозвиненіших країн Євросоюзу.

Ключові слова: професійно-технічна освіта, професійно-технічне навчання, первинна професійна підготовка, система професійно-технічної освіти.

В статье рассматривается мировой опыт становления и развития профессионально-технического образования, проанализирована система профессионального обучения ведущих стран мира; теоретически обосновано современное состояние зарубежного профессионально-технического образования; определены основные направления дальнейшего развития системы профессионально-технического образования Украины на базе опыта развитых стран Евросоюза.

Ключевые слова: профессионально-техническое образование, профессионально-техническое обучение, первичная профессиональная подготовка, система профессионально-технического образования.

Author of this article examines the international experience of formation and development of vocational-tech education, vocational training system analyzes the leading countries of the world; theoretically justifies the current state of foreign vocational education; determines the main directions of further development of vocational education in Ukraine on the basis of the experience of most developed countries in the European Union.

Key words: vocational education, vocational training, primary training, vocational education of VTE, VTE program, vocational school or college.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Професійно-технічна освіта є складовою системи освіти будь-якої країни, в тому числі й для України. В сучасних умовах прогресивних технічних, економічних та політичних змін система освіти, в тому числі і професійно-технічна, потребує якісних змін та реформування. Адже на сьогодні суттєвою є висока конкурентна здатність випускника ПТО на ринку праці. Саме тому постає необхідність ґрунтовного аналізу зарубіжного досвіду побудови та розвитку системи професійно-технічної освіти для визначення подальших орієнтирів її удосконалення в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Проблемам вивчення світового досвіду присвятили свої праці, як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Серед них слід відзначити праці Л. Зязюна [3], Н. Оттенберга

[4], В. Рамзеса [6], Н. Яремчука [12], які розглядали питання розвитку професійно-технічної освіти в контексті аналізу провідних країн світу, зокрема Франції, Німеччини та Японії. Також необхідно відзначити роботу А. Ворона [2], в якій проаналізовано сучасний стан розвитку світової системи ПТО в цілому. Усі ці наукові дослідження – це вагомий внесок у вивчення світового досвіду професійно-технічної освіти. Але, на наш погляд, питання вивчення функціонування систем професійної освіти провідних країн світу залишається актуальним та важливим.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У той же час залишається невирішеною проблема залучення та адаптації досвіду передових держав світу щодо розвитку професійно-технічної освіти в Україні.

Формування мети статті. Метою статті є вивчення та аналіз світового досвіду в галузі професійно-технічної освіти, виокремлення її

стандартів, а також обґрунтування питань, пов'язаних із особливостями становлення та функціонування системи професійно-технічної освіти провідних країн світу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема підготовки молоді до професійної діяльності, самореалізація особистості – одна з основних проблем в освіті, рішення якої протягом більш ніж двох сторіч шукають педагоги, вчені, державні діячі всього світу. Ця проблема, насамперед, має соціально-економічний характер, що визначає в майбутньому шлях країни, її місце в сучасній цивілізації та культурі.

Розвиток професійно-технічної освіти є досить актуальною темою на сьогодні, адже вона перебуває під глибоким впливом змін у сучасному суспільстві. Так, протягом останніх десятиліть у багатьох країнах світу відбувалась зміна суспільної парадигми – від технократичної до індустріальної, від індустріальної до інформаційної. На розвиток професійної освіти вплинули суспільні інтеграційні процеси, такі напрями розвитку суспільства як глобалізація, демократизація, створення єдиного інформаційного простору тощо. Ці зміни відбулись такими темпами, що призвели до потреби негайного перегляду та реформування освіти на всіх рівнях, оскільки існуючі системи не повністю відповідали сучасним запитам та потребували переорієнтації. Орієнтуючись на сучасний ринок праці, професійно-технічна освіта до пріоритетів сьогодення відносить вміння оперувати такими технологіями та знаннями, що задовольняють потреби інформаційного суспільства та створить відповідну базу трудових ресурсів.

Світовий досвід у сфері професійно-технічної освіти є не одноманітним та різнобічним. На наш погляд, для складання найбільш повного уявлення про закордонну систему розвитку та функціонування професійної освіти необхідно дослідити досвід найбільш розвинених країн світу [2, с. 16].

Професійно-технічна освіта Сполучених Штатів Америки представлена мережею різнорівневих коледжів. Місцеві коледжі, технічні і коледжі початкового рівня освіти Сполучених Штатів пропонують програми навчання, які можна порівняти з першими двома роками навчання в університеті і можуть вести до отримання ступеня за результатами чотирирічного навчання в коледжі. Крім того, особливістю місцевих коледжів є те, що вони пропонують курси загальної освіти, технічної освіти та професійної освіти, які дають студентам можливість отримати відповідну спеціальність, оскільки їх завданням є надання можливості отримання освіти будь-якому охочому. Місцеві коледжі зазвичай приймають більшість студентів, які відповідають основним вимогам і пропонують широкий вибір можливостей при порівняно низькій вартості навчання [9, с. 42].

Випускники місцевих коледжів та коледжів початкової освіти отримують дипломи про

успішне закінчення дворічної програми, а також посвідчення по закінченню більш короткотривалих програм вивчення технічної освіти.

У Сполучених Штатах місцеві, технічні коледжі та коледжі початкового навчання (як державні, так і приватні) пропонують навчання для отримання технічних професій. Дворічні коледжі пропонують широкий вибір програм, які розраховано зазвичай на рік, або більше з відривом від виробництва. В більшості своїй студенти успішно закінчують навчання за цими програмами, отримують посвідчення або диплом про початкову вищу освіту. Місцеві коледжі, коледжі початкової освіти та технічні коледжі також пропонують короткотермінові програми підвищення кваліфікації, розраховані на навчання протягом декількох тижнів чи місяців. Приватні навчальні заклади, які зазвичай спеціалізуються на роботі в одній галузі та можуть присвоювати чи не присвоювати ступінь, є альтернативними варіантами отримання технічної освіти [9, с. 50].

Досить своєрідним та продуктивним, на наш погляд, є досвід у галузі професійно-технічної освіти Японії, бурхливий розвиток якої припав на початок 90-х років минулого століття. Саме в цей період у країні склалася система шкіл професійної підготовки. Спочатку до них зараховували випускників початкових шкіл. Учні навчалися за двома програмами – загальноосвітній і ремісничий. Варто сказати, що заняття по всім професійним курсам ведуть педагоги, спеціально підготовлені для цієї діяльності й мають виробничу практику. Разом із тим у країні постійно розширюється мережа професійно-технічних училищ зі строком навчання від 1 до 3 років. Крім училищ, існують включені префектуріальні професійні курси. Приватні курси можуть одержати визнання з боку губернатора префектури. Тоді вони починають частково фінансуватися з державних фондів. Будь-яка програма навчання, наприклад, технічна, в Японії складається із трьох частин – загальноосвітньої, загальнотехнічної й спеціальної. Загальноосвітній курс включає загальні освітні предмети, загальнотехнічний курс – введення в спеціальність, курс за профілем – особливості спеціальності [4, с. 253]. Втягування у виробничий процес відбувається поступово. Тільки по завершенні адаптаційного курсу, знову прийнятих починають знайомити з технічною стороною їхньої майбутньої діяльності, тобто з робочим місцем. Ця система професійно-технічної освіти дає японському бізнесу можливість ефективно вести промислове виробництво, швидко вводити й освоювати нове обладнання, надійно прив'язувати до фірми добре навчений персонал [6, с. 459].

У Швейцарії більше двох третин швейцарських школярів після закінчення обов'язкового періоду навчання продовжують одержувати професійно-технічну освіту. Професійна підготовка через систему учнівства прямо пов'язана з

виробництвом і припускає одержання теоретичних знань. Важливо відмітити, що учні-практиканти, як правило, 3-4 дні на тиждень проводять на виробництві, в інші дні – відвідують навчальний заклад. Залежно від спеціальності строк навчання триває 3-4 роки. Подібну систему професійно-технічної освіти шляхом учнівства можна зустріти в деяких європейських країнах, наприклад, у Німеччині. Отримані після успішного закінчення навчання федеральні дипломи визнані на всій території країни. З 1993 р. учні-практиканти поряд із професією мають можливість одержати «матуру», тобто свідоцтво про професійну освіту, що дає право вступу без іспитів у вищі професійні навчальні заклади [8].

Становлення та розвиток професійно-технічної освіти Норвегії тісно пов'язаний з вищою освітою, адже перші коледжі, які було відкрито ще в XIX ст., були фактично спеціалізованими факультетами спеціалізованих університетів. Вони давали професійну підготовку молоді після середнього рівня освіти [10, с. 207].

Реформи 1994-1997 років були визначальними та сприяли створенню гнучкішої системи освіти, яка забезпечує широкі можливості країни та охоплює професійною освітою всіх молодих і дорослих людей.

Загальноосвітні реформи охопили всі рівні норвезької освітньої системи. Восени 1994 року вся молодь віком від 16 до 19 років отримала право на три роки загальної професійної освіти [7, с. 376].

Підлітки у віці від 16 до 19 років можуть отримати повну середню освіту, необхідну для вступу в комерційне училище, вищу школу (коледж) або університет.

З 16 років починається старша школа, яка має два відділення: академічне відділення і відділення професійної майстерності. У деяких норвезьких школах є третє відділення – відділення для інвалідів. Через два роки навчання на відділенні професійної майстерності діти виходять на оплачувану практику на підприємствах, після закінчення якої, їм видається диплом про закінчення школи і привласнюється професія. На відділеннях професійної майстерності вчитися дуже вигідно, оскільки з таким дипломом простіше влаштуватися на високооплачувану роботу. Навчання на академічному відділенні готує учнів до вступу у вищі навчальні заклади. Після закінчення старшої школи 4/5 випускників вступають до університетів, а 1/5 – в коледжі [5, с. 131].

Також до системи ПТО Норвегії відносять і коледжі – спеціалізовані і професійні вищі навчальні заклади, що дають освіту за однією-двома спеціальностями [7, с. 378].

Освіта Норвегії знаходиться у стані безперервного розвитку. Слід зазначити, що Норвегія має середні показники розвитку освіти. Але їх значення поступово збільшується порівняно

з попередніми роками. Галузева структура освіти є досить розвинутою і відповідає міжнародним стандартам [5, с. 133].

Створенню широкої мережі та розвитку професійно-технічних навчальних закладів Німеччини сприяли освітні реформи XIX ст. Нові навчальні заклади було створено для розвитку прикладних наук, що не викладалися ні в «нових» університетах, ні в університеті Гумбольдта. Вони довго боролися за отримання університетського статусу. Після Другої світової війни в ранг закладів вищої освіти також перейшли вищі фахові школи, але їх дипломи лише нещодавно наблизилися до університетського рівня [12, с. 39].

Після старшої школи (Hauptschule) 16-річні випускники, що взяли курс на одержання спеціальності і якнайшвидше працевлаштування, вступають у дворічні професійні школи (Berufsschule). Випускники реальної школи мають можливість вступити в професійно-технічні училища (умовно їх можна віднести до коледжів) двох типів: Berufsfachschule й Fachoberschule. І там, і там навчання триває два роки, але в першому випадку видається диплом про одержання професії (Berufsqualifizierender Abschluss), а в другому – атестат про закінчену середню освіту, що дозволяє вступати у ВНЗ (Fachhochschulreife). Крім того, існують спеціальні школи (Fachschulen), де випускники старших і реальних шкіл можуть підготуватися до здачі іспитів на атестат зрілості й тим самим відкрити собі дорогу в університет. Ті ж можливості дає вступ у вечірню гімназію або на підготовчі курси (Studienkolleg).

Важливо відмітити, що в Німеччині одержати професію можна й у приватній школі. Показово, що близько 40 % учнів професійно-технічних училищ, які навчаються, обрали для себе саме приватний сектор. Так, у школах професійного навчання (Berufsbildende Schulen) можна опанувати, наприклад, основи ряду професій для роботи у сфері економіки, готельної й ресторанної справи, техніки, соціального забезпечення, охорони здоров'я, косметології [12, с. 41].

Система освіти Франції об'єктивно відіграє роль своєрідної лабораторії, дослідного поля, де проходять перевірку життям сучасні тенденції розвитку освіти. В освітніх проблемах цієї країни знаходять відображення важливі педагогічні процеси. Професійно-технічна освіта Франції входить у систему вторинної та середньої школи [11, с. 39]. Період навчання складається з двох блоків: перший – коледж та другий, який, у свою чергу, поділяється на профучилища і ліцеї. Коледж 6 і 5 рангів – це період спостереження, освіта для всіх дітей. Учні відвідують школу і навчаються за спільними програмами. Сюди входить також обов'язкове вивчення одної іноземної мови, переважно англійської. Після закінчення класу 5 рангу навчання, дітей, які мають великі труднощі або ментальний недолік, зорієнтують на «сектор спецнавчання». 4 і 3 ранги – це період орієнтації:

учні починають вивчення другої іноземної мови. Після закінчення 3 і 4 рангу вони проходять заключний іспит та одержують свідоцтво коледжу. Це впливає на подальше навчання в середньої школі, тобто визначає другий цикл. У будь-якому випадку орієнтація учня визначається класною нарадою після консультації з батьками та учнем. Якщо батьків не задовольняє рішення наради щодо визначення подальшого циклу навчання, то вони можуть апелювати його. Закінчення коледжу означає кінець обов'язкового навчання [3, с. 58].

Другий цикл – професійно-технічне училище. Закінчення і отримання диплому цього училища вважається «поганим» результатом, це «шлях у гаражі». Більшість випускників цих училищ намагаються потім продовжити навчання, щоб отримати рівень бакалавра технічних наук.

Третій цикл – ліцей, який за три роки готує учнів до задачі іспиту на рівні бакалавра (еквівалент нашому випускнику школи). Ліцей має клас другого рівня, де навчання здійснюється за загальноосвітньою програмою без спеціалізації, але незважаючи на це, він користується більшим авторитетом та повагою [3, с. 59].

Програми ПТО Австралії звичайно короткі, практичні, і пропонуються Професійно-Технічними (TAFE) Коледжами або Акредитованими Освітніми Установами, по завершенні яких видаються сертифікати або дипломи державного зразка [1].

Професійна освіта або Професійна освіта й навчання (ПОН) готує учнів до роботи, пов'язаної з фізичною або іншою практичною діяльністю, традиційно не академічною, і пристосованої до конкретного ремесла, спеціальності або професії. Цю систему іноді називають технічною освітою, оскільки учні здобувають досвід і навички роботи з конкретним набором методів або технологій. Професійна освіта може бути класифікована як освіта, що дає процедурні (імперативні) знання. Такий підхід до навчання може бути протипоставлений декларативному підходу, що має звичайно більше широке наукове застосування. Декларативний підхід охоплює теоретичні й абстрактні концептуальні знання, характерні для вищої освіти. Професійна освіта знаходить все більше визнання завдяки новій системі Підтвердження Наявної Кваліфікації (ПНК) і часткового заліку щодо отриманої професійної освіти при одержанні вищої освіти (наприклад, в університеті). Однак, саме по собі, професійне навчання не відповідає традиційному визначенню вищої освіти.

Аж до кінця XX ст. професійна освіта була пов'язана з певними професіями, такими як, наприклад, автомеханік або зварювальник, і тому асоціювалося з діяльністю більш низьких соціальних класів, що наклало на професійну освіту певне соціальне клеймо. Професійна освіта зв'язана зі старою системою учнівства [1].

Однак, оскільки ринок праці стає більше спеціалізованим і економіка вимагає більше високого рівня кваліфікації, держава й бізнес усе

більше й більше інвестують у майбутню професійну освіту за допомогою державного фінансування навчальних організацій і субсидування учнівства або участі бізнесу в програмах стажувань.

Професійні школи Польщі, як і наші профтехучилища усе більше й більше затребувані для підготовки фахівців із числа робітників для ринку праці. Випускник гарантовано одержує конкретну професію, а також підготовлений для подальшого навчання у вищих навчальних закладах. Професійна школа – це школа на основі програмної гімназії, програма навчання в області загальної освіти й професійного навчання. Основи програмного забезпечення загальної освіти в такого роду школах визначається Розпорядженням Міністра Національного Утворення від 26 лютого 2002 р. Професійне навчання проводиться на рівні одержання робочої кваліфікації, відповідно до профілю цієї установи. Закінчивши училище, випускник одержує свідоцтво кваліфікованого робітника, а також атестат про середню освіту. Після закінчення основної школи, професійної навчання можна продовжити в ліцеї (додаткове навчання триває два роки) або в технікумі протягом трьох років.

Учні, які обрали професійну школу, уже не сприймають як людей, які не піклуються про гарну освіту, а сприймають як спритну молодь, що хоче якомога швидше почати кар'єру, цьому причиною стала велика кількість безробітних випускників ВНЗ.

Випускники профтехучилищ уже мають одну спеціальність і можуть продовжити навчання в коледжі або у ВНЗ. Одні учні залишаються працювати на підприємствах, у яких проходили практику, інші йдуть на навчання в університети, по закінченню яких одержують більш високі посади [1].

Висновок. Професійно-технічна освіта має важоме значення в соціально-економічній структурі країн світу, адже від рівня професійної освіти в країні залежать й інші сфери людського існування. Освіта впливає на створення і розвиток кваліфікованих трудових ресурсів, які є рушійною силою для науково-технічного прогресу, а отже, впливає на покращення економічної і соціальної сфери в цілому. Рівень розвитку професійної освітньої системи, який досягнуто сьогодні у світі, є вагомим чинником його інтелектуального, економічного, соціального, науково-технічного, інноваційно-технологічного і культурного розвитку, який значною мірою забезпечує країні стабільність й еволюційний характер розвитку, дозволяє удосконалити життєустрій, поглиблювати демократичні процеси, поступово підвищувати духовний і матеріальний рівень мирного, творчого життя населення – головної мети прогресивного розвитку людини і суспільства.

Країни Євросоюзу приділяють значну увагу вдосконалення та розвитку професійно-технічної освіти. Освітня політика цих країн спрямована на

покращення умов навчання і створення кваліфікованої робочої сили для покращення економічної і соціальної сфери в цілому.

Отже, на основі викладеного вище слід констатувати, що для України в сучасних умовах важливим є прискорення розробки державних стандартів професійно-технічної освіти, саме тих, які встановлюють методично стратифіковані параметри вимог до змісту, обсягу й рівня освіти на трьох рівнях: держави, суспільства та конкретного вищого навчального закладу.

Необхідність нових ефективних складових змісту професійно-технічної освіти України безпосередньо пов'язана із запровадженням нових педагогічних технологій, спрямованих на принципову зміну навчально-виховних пріоритетів у напрямі становлення особистості учня чи студента як суб'єкта особистого навчання та розвитку, суб'єкта соціального самовизначення. Тому необхідно вивчати передовий досвід розвитку ПТО у світі та адаптувати його до українських реалій, втілювати в суспільне життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Australian vocational education and training statistics: pocket guide. Adelaide, South Australia: NCVER, 2011. – 31p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ncver.edu.au/publications/2415.html>.
2. Ворон А. М. Шкільна освіта поза межами України / А. М. Ворон // Відкритий урок: розробки, технології, досвід. – 2008. – № 2. – С. 16–17.
3. Зязюн Л. П. Початкова школа Франції ХХІ ст. / Л. П. Зязюн // Початкова школа. – 2002. – С. 67–74.
4. Оттенберг Н. Н. Профессионально-техническое образование в Японии / Н. Н. Оттенберг. – Л., 1997. – С. 251–258.
5. «Освіта для Всього» – Національний План Дії для Норвегії відповідно до Декларації Форуму Освіти Світу. – 2001. – С. 123–134.
6. Рамзес В. Б. Социально-экономическая роль сферы услуг в современной Японии / В. Б. Рамзес. – М., 1991. – С. 458–531.
7. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістики : [навч. посіб.] / Д. М. Стеченко. – Вікар – 2002. – С. 374–378.
8. Система освіти Швейцарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://proftekhnicheskoe.com>.
9. Тарасюк Л. Н. Освіта США / Л. Н. Тарасюк, К. Н. Цейкович // Соціально-політичний журнал, 1997 – С. 45–52.
10. Филиповець Л. Ф. Обучение за рубежом Северной Европы : Восток – Запад / Л. Ф. Филиповець. – 2006. – С. 206–209.
11. Шевченко А. І. Освіта у Франції / А. І. Шевченко // Рідна школа. – 2001. – С. 56–61.
12. Яремчук Н. Знайомимося з системою освіти в Німеччині / Н. Яремчук // Обдарована дитина. – 2007. – № 3. – С. 38–44.

Рецензенти: Палагнюк Ю. В., к.політ.н., доцент;
Донченко Т. О., к.держ.упр.

© Криволапчук М. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 23.05.2014 р.

КРИВОЛАПЧУК Марина Василівна – магістр Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: робітничі професії, кваліфікація, професійно-технічна освіта.

НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Здійснено аналіз теоретичних підходів, пов'язаних із політикою сталого розвитку. Визначено зміст регуляторного механізму стимулювання сталого розвитку з урахуванням системи цілей. Здійснено аналіз та групування таких цілей, методів стимулювання сталого розвитку. Обґрунтовано підхід до формування державної політики сталого розвитку регіонів України.

Ключові слова: державна політика, державне управління, регіон, сталий розвиток, стимулювання.

Осуществлен анализ теоретических подходов, связанных с политикой устойчивого развития. Определено содержание регуляторного механизма стимулирования устойчивого развития с учетом системы целей. Осуществлен анализ и группировка таких целей, методов стимулирования устойчивого развития. Обоснован подход к формированию государственной политики устойчивого развития регионов Украины.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, регион, устойчивое развитие, стимулирование.

The analysis of theoretical approaches related to the sustainable development policy. The content of the regulatory mechanism to stimulate sustainable development in view of the objectives. The analysis and grouping purposes such methods to stimulate sustainable development. Based approach to state policy for sustainable development in Ukraine.

Key words: state policy, public administration, region, sustainable development, promotion.

Вступ. Сучасний етап розвитку України характеризується намаганням стабілізувати економіку, локалізувати й нейтралізувати наслідки помилок, виявлених на перших етапах реформування. Значною мірою це зумовлено зниженням та невикористанням регіональних потенціалів розвитку з причини неефективного застосування наявних ресурсів і недоскопальності заходів державного управління. Тому проблеми підвищення соціо-еколого-економічної стабільності є особливо актуальними та важливими.

Різні аспекти проблеми державного управління сталим розвитком регіонів досліджуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Серед зарубіжних науковців слід відмітити праці П. Самуельсона, А. Сміта, І. Фішера, Д. Хікса, У. Шарпа; вітчизняних – О. Алімова, П. Бєленького, М. Бутка, О. Васильєвої, Г. Груби, О. Дація, М. Долішнього, В. Дорофійєнка, І. Драгана, О. Єрошкіної, Ю. Кальниша, В. Керецмана, М. Корецького, О. Лебєдинської, О. Топчієва, Л. Чернюк, С. Шкарлєта та інших. Разом із тим, потребують поглиблення науково-методичні

підходи до формування державної політики сталого розвитку регіонів.

Метою статті є обґрунтування науково-методичного підходу до формування державної політики сталого розвитку регіонів України.

Результати. Чинником результативності сталого розвитку України, її соціо-еколого-економічних систем є забезпечення діяльності органів влади різних рівнів, спрямованої на стимулювання сталого розвитку конкретних регіонів. Це передбачає вибір певного типу політики стимулювання сталого розвитку регіону. Оптимальний підхід до вибору політики має враховувати основні ознаки сталості соціо-еколого-економічної системи – збалансованість, конкурентоспроможність, стабільність, безпеку.

Щодо змісту політики сталого розвитку регіонів. У теорії управління в наявності кілька напрямів досліджень вітчизняних науковців, що пов'язані із політикою сталого розвитку [1; 2; 6]. Основна увага в дослідженнях приділяється фінансовому аспекту забезпечення сталого розвитку, економічної та екологічної безпеки,

конкурентоспроможності. Такі дослідження запропонували основоположні засади регіональної політики сталого розвитку, що полягають у цілеспрямованій, відповідно до стратегії сталого розвитку регіону, взаємоузгодженій діяльності органів державного та регіонального управління, спрямованій на розвиток економічної, соціальної й екологічної сфер території.

На нашу думку, політика сталого розвитку регіону представляє собою цілеспрямовану діяльність органів влади різних рівнів, спрямовану на активізацію збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку регіону на основі використання відповідного інструментарію державного управління.

Політика сталого розвитку регіонів передбачає застосування механізму стимулювання сталого розвитку. Механізм стимулювання сталого розвитку регіонів являє собою організаційно-економічну систему інструментів, методів, функцій, що реалізується на регіональному рівні з метою забезпечення стимулювання сталого розвитку регіональних соціо-еколого-економічних систем. Такий механізм має чітку взаємопов'язану структуру, що включає наявність таких елементів, як: по-перше, діагностика рівня сталого розвитку регіону – визначення за допомогою запропонованої нами методики рівня сталого розвитку регіону за певний проміжок часу з метою аналізу причин існуючого стану регіону; по-друге, діагностика рівня стимулювання сталого розвитку регіону – визначення за допомогою нами методики рівня стимулювання сталого розвитку регіону за певний проміжок часу з метою впливу на структуру стимулюючих заходів, що застосовується до конкретного регіону; по-третє, визначення цілей стимулювання сталого розвитку регіонів – утвердження набору цілей стимулювання сталого розвитку регіонів, направлених на досягнення сталого розвитку як генеральної мети через досягнення високого рівня соціального, економічного та екологічного розвитку; по-четверте, вибір політики стимулювання сталого розвитку регіону – вибір оптимального типу політики стимулювання сталого розвитку регіону відповідно до стану сталого розвитку, властивого цьому регіону; по-п'яте, вибір інструментів для реалізації політики стимулювання сталого розвитку регіону – формування набору інструментів стимулюючого характеру, що максимально ефективно сприятимуть досягненню сталого розвитку конкретному регіону; по-шосте, контроль за стимулюванням сталого розвитку регіону – відстеження проведення стимулюючих заходів, направлених на досягнення сталого розвитку регіонів України, державними та громадськими організаціями в межах країни та міжнародними установами; виявлення недоліків щодо застосування стимулюючих заходів на практиці; по-сьоме, пропозиції щодо поліпшення проведення стимулювання сталого розвитку регіонів –

рекомендації щодо поліпшення якості стимулювання сталого розвитку регіонів з боку всіх суб'єктів регіональних соціо-еколого-економічних систем, спрямовані на удосконалення законодавства, конкретних дій виконавчих органів з метою досягнення сталого розвитку регіону.

Вагомою складовою механізму стимулювання сталого розвитку регіону є визначення цілей. В Україні практично відсутня комплексна система менеджменту регіональних систем у напрямку стимулювання сталого розвитку, а використання методів та інструментів стимулювання є не достатньо дієвим. Реагування здійснюється лише на серйозні проблеми, передбачаючи ліквідацію негативних наслідків. Саме тому цілком закономірним і виправданим є запровадження конкретних цілей у кожній сфері життєдіяльності регіону для забезпечення сталого розвитку. Багато дослідників сталого розвитку регіону виділяли відповідні цілі в рамках трьох сфер життєдіяльності [4; 5; 7]. При цьому, такі підходи ґрунтуються на тому, що досягнення сталого розвитку регіону повинне забезпечуватись через підвищення соціального добробуту населення, економічний розвиток виробництва та збереження довкілля регіону. Для розвитку соціальної, економічної та екологічної сфери регіону необхідно використовувати інструменти стимулюючого впливу на регіональну соціо-еколого-економічну систему.

Щодо основних типів цілей стимулювання сталого розвитку регіону. Такі цілі мають складатись з: по-перше, цілей державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів; по-друге, цілей мотивації сталого розвитку щодо нарощення внутрішніх резервів для його досягнення.

Перший тип цілей має враховувати комплекс цілей щодо стимулювання сталого розвитку, що необхідно досягти центральними органами влади для підвищення рівня сталого розвитку регіонів.

Другий тип передбачатиме досягнення цілей щодо мотивації сталого розвитку, що реалізовуватимуться регіональними та місцевими органами влади для досягнення високих значень рівня сталого розвитку регіону.

Методи стимулювання сталого розвитку представлятимуть найпоширеніші види впливу на розвиток регіональних систем: методи державного стимулюючого впливу та методи внутрішнього мотиваційного впливу. Перший вид стимулювання передбачатиме застосування чітко регламентованих інструментів державного впливу на формування сталого розвитку регіонів для досягнення соціо-еколого-економічного ефекту, максимально високого для всіх регіонів, причому основним суб'єктом проведення такого стимулювання будуть центральні державні органи влади. Інший вид стимулювання спрямований на досягнення соціо-еколого-економічного ефекту в межах конкретного регіону, і передбачає активну

діяльність регіональних та місцевих органів державної влади по відношенню до господарюючих структур регіону.

Політика стимулювання сталого розвитку регіону має враховувати соціальні, економічні та екологічні потреби регіону та визначати подальший поступ у питанні у найближчій перспективі. Тому політика стимулювання сталого розвитку регіону повинна бути організаційно обґрунтованим набором стимулюючих заходів, спрямованих на покращення існуючого стану, властивого регіональним соціо-еколого-економічним системам у коротко- та довгостроковому періоді. Політика стимулювання сталого розвитку регіону не може бути спільною для всіх регіонів України. Зважаючи на різний стан регіональної соціо-еколого-економічної системи, для регіонів необхідно обирати максимально ефективний тип політики стимулювання, що допоможе досягти сталого розвитку.

Основний зміст відбору політики стимулювання сталого розвитку полягає у наступному: чим вищі показники рівня стимулювання сталого розвитку регіону, тим менш активніше необхідно застосовувати стимулюючі інструменти і навпаки, – чим нижчі показники, тим більш інтенсивніше потрібно застосовувати заходи стимулюючого впливу.

Вибір політики стимулювання сталого розвитку регіонів повинен враховувати рівень стимулювання сталого розвитку регіонів, а також рівень сталого розвитку регіонів на сучасному етапі. Врахування рівня стимулювання сталого розвитку регіонів дозволить дізнатися, як проводилось стимулювання сталого розвитку регіонів, і чи достатньо ефективні інструменти стимулювання використовувались. Рівень сталого розвитку регіонів дозволить з'ясувати на скільки розвинутими є регіони України в соціальному, економічному та екологічному плані. В цілому врахування рівнів сталого розвитку та його стимулювання, дозволить сформулювати систему заходів відповідної державної політики, застосовуючи систему стимулів та мотивів, що попереджуватиме виникнення негативних явищ у соціальній, економічній та екологічній сферах. Крім того, зіставлення цих двох показників дозволить дізнатися, як вплинуло проведене стимулювання сталого розвитку регіонів на досягнення ними відповідного рівня.

Проведемо групування регіонів за рівнем стимулювання сталого розвитку. Виділимо дев'ять груп регіонів, що враховують рівень стимулювання сталого розвитку регіонів (досягнутий, частково-досягнутий та не досягнутий), а також наявний рівень сталого розвитку регіонів (високий, середній, низький). Таким чином, до першої групи регіонів відносяться регіони з високим рівнем стимулювання сталого розвитку та досягнутим рівнем сталого розвитку; до другої групи – регіони з середнім рівнем стимулювання сталого розвитку

та досягнутим рівнем сталого розвитку; до третьої групи – регіони з низьким рівнем стимулювання сталого розвитку та досягнутим рівнем сталого розвитку; до четвертої групи – регіони з високим рівнем стимулювання сталого розвитку та частково досягнутим рівнем сталого розвитку; до п'ятої групи – регіони із середнім рівнем стимулювання сталого розвитку та частково досягнутим рівнем сталого розвитку; до шостої групи – регіони з низьким рівнем стимулювання сталого розвитку та частково досягнутим рівнем сталого розвитку регіону; до сьомої групи – регіони з високим рівнем стимулювання сталого розвитку та не досягнутим рівнем сталого розвитку; до восьмої – регіони із середнім рівнем стимулювання сталого розвитку та недосягнутим рівнем сталого розвитку; до дев'ятої групи – регіони з низьким рівнем стимулювання сталого розвитку та недосягнутим рівнем сталого розвитку.

На основі проведеного групування регіонів за рівнем стимулювання сталого розвитку та рівнем сталого розвитку регіону, проведемо класифікацію типів політики стимулювання сталого розвитку регіонів України. Для цього виділимо два типи політики стимулювання сталого розвитку регіону: основні та додаткові. Основні типи політики стимулювання сталого розвитку регіону передбачатимуть підвищення рівня стимулювання сталого розвитку регіонів, а додаткові типи політики стимулювання сталого розвитку регіону – рівня сталого розвитку регіонів. Зв'язок основних і додаткових типів політики проявляється у впливі стимулюючих заходів на стан регіональної соціо-еколого-економічної системи. Також слід передбачити, що основні та додаткові типи політики стимулювання повинні базуватись на державній регіональній політиці стимулювання сталого розвитку та політиці мотивації сталого розвитку регіону. Зокрема, кожен тип політики стимулювання сталого розвитку, що спрямований на підвищення рівня стимулювання сталого розвитку регіону та підвищення рівня сталого розвитку регіону, повинен реалізовуватись злагоджено та координуватись державними і регіональними органами влади.

До основних типів політики варто віднести лімітативну, модеративну та інтенсивну. Лімітативна політика передбачає застосування великого набору та обсягів стимулюючих заходів до регіональної соціо-еколого-економічної системи з метою досягнення сталого розвитку регіону. Проведення такої політики зумовлено високим рівнем стимулювання сталого розвитку регіону. При цьому на рівень сталого розвитку регіону це суттєво не впливає, – він може зростати та спадати, незалежно від дії стимулюючих заходів. Тому вплив стимулюючих заходів на соціальну, економічну чи екологічну сферу необхідно обмежувати, що і передбачає дана політика: по-перше, для того, щоб виробити внутрішню мотивацію регіональної соціо-еколого-економічної

системи до сталого розвитку (у випадку високого рівня сталого розвитку регіону), по-друге, для того, щоб зупинити витрачання значних коштів та ресурсів на регіони з низькою ефективністю проведеного стимулювання (у випадку низького рівня сталого розвитку регіону).

Інтенсивна політика властива для регіонів, що мають низький рівень стимулювання сталого розвитку, і передбачає посилення дії стимулюючих заходів на соціальну, економічну та екологічну сферу регіону. Головне завдання даного типу політики – посилити рівень стимулювання сталого розвитку регіону в найкоротші терміни задля: 1) утримання досягнутого рівня сталого розвитку регіону, оскільки такий регіон володіє значними можливостями щодо досягнення сталого розвитку, і в подальшому потрібно не втратити існуючого потенціалу в соціальній, економічній та екологічній сферах регіону; 2) покращення частково-досягнутого рівня сталого розвитку, тому що в регіоні необхідно посилити кількісні та якісні характеристики сталого розвитку, а також попередити існуючі загрози щодо погіршення рівня сталого розвитку регіону; 3) зміни структури стимулюючих заходів при не досягнутому рівні сталого розвитку регіону з метою виходу на якісно вищий рівень сталого розвитку регіону.

Модеративна політика володіє широким набором стимулюючих інструментів для забезпечення сталого розвитку регіону. Такий тип політики не налаштований на обмеження чи інтенсифікацію стимулюючих заходів. Застосування стимулюючих заходів при такому типі політики є помірним, залежно від рівня сталого розвитку регіону.

До додаткових типів політики віднесемо наступні: інкризивну, імпроективну, стабілізаційну. Інкризивна політика властива регіонам із значним соціо-еколого-економічним потенціалом, що постійно покращують свій стан, і не потребує високого стимулювання сталого розвитку (стимулювання може бути і на низькому рівні). Такі регіони є справжніми «локомотивами» розвитку для країни, і в найближчому часі здатні досягнути сталого розвитку. Характерна особливість інкризивної політики – максимальне

використання внутрішніх можливостей для активізації сталого розвитку регіону.

Імпроективна політика характерна для регіонів з частково-досягнутим рівнем сталого розвитку, що мають потужний внутрішній потенціал. Особливість цієї політики полягає у тому, що для регіонів, до яких необхідно її застосовувати, існує висока ймовірність як покращення рівня сталого розвитку, так і його погіршення. Тому політика стимулювання сталого розвитку повинна передбачати ретельний підбір інструментів стимулювання сталого розвитку регіону.

Стабілізаційна політика актуальна для вразливих до будь-яких зовнішніх та внутрішніх факторів регіонів країни, що характеризуються постійними кризовими станами в соціальній, економічній та екологічній сферах, які ставлять існування регіональних соціо-еколого-економічних систем під загрозу існування. Такі регіони потребують негайного втручання, проведення чіткої і виваженої політики стимулювання сталого розвитку із застосуванням широкого набору інструментів стимулювання сталого розвитку.

Основні та додаткові типи політики стимулювання сталого розвитку формують політику стимулювання сталого розвитку для конкретного регіону. В цілому варто виокремити дев'ять типів політики стимулювання сталого розвитку регіонів, що відповідатимуть дев'яти групам регіонів за рівнем стимулювання сталого розвитку регіону та рівнем сталого розвитку регіону.

Сформуємо матрицю вибору політики стимулювання сталого розвитку регіону відповідно до рівня стимулювання та рівня сталого розвитку, а також з'ясуємо ознаки сталості, що повинні стати пріоритетними для конкретного типу політики. За основу візьмемо матрицю «барометр сталості» – графік, що показує рух суспільства до сталого розвитку [3]. Проте по горизонтальній шкалі зобразимо рівень стимулювання сталого розвитку регіону, а по вертикалі – рівень сталого розвитку регіону (табл. 1.).

Таблиця 1

Матриця вибору політики стимулювання сталого розвитку регіонів

Рівні регіону		Рівень стимулювання сталого розвитку регіону		
		Низький	Середній	Високий
Рівень сталого розвитку регіону	Досягнутий	Інкризивно-інтенсивна (Третя група регіонів): гармонійність, стабільність, збалансованість, конкурентоспроможність	Інкризивно-модеративна (Друга група регіонів): гармонійність, стабільність	Інкризивно-лімітативна (Перша група регіонів): гармонійність
	Частково-досягнутий	Імпроективно-інтенсивна (Шоста група регіонів): гармонійність, стабільність, збалансованість, конкурентоспроможність, рівноважність	Імпроективно-модеративна (П'ята група регіонів): гармонійність, стабільність, збалансованість	Імпроективно-лімітативна (Четверта група регіонів): гармонійність, стабільність
	Недосягнутий	Стабілізаційно-інтенсивна (Дев'ята група регіонів): гармонійність, стабільність, збалансованість, конкурентоспроможність, рівно важність, безпека	Стабілізаційно-модеративна (Восьма група регіонів): гармонійність, стабільність, збалансованість, конкурентоспроможність, рівноважність	Стабілізаційно-лімітативна (Сьома група регіонів): гармонійність, стабільність, збалансованість, конкурентоспроможність

Запропоновані типи політики стимулювання сталого розвитку регіонів дозволяють вирішити внутрішньорегіональні проблеми, пов'язані із досягненням сталого розвитку, сформувати правильний набір інструментів стимулювання. Тобто правильний вибір політики стимулювання сталого розвитку забезпечує досягнення регіональними соціо-еколого-економічними системами рівноважності, гармонійності, збалансованості, сталості, конкурентоспроможності та безпеки, і таким чином сприяє досягненню регіонами сталого розвитку при об'єктивному

обґрунтуванні застосованих заходів стимулюючого впливу.

Побудуємо матрицю групування регіонів за типом політики стимулювання сталого розвитку регіонів. Вхідними даними для побудови матриці будуть результати групування регіонів України за інтегральними рівнями стимулювання сталого розвитку регіонів та сталого розвитку регіонів України, та матриця вибору політики стимулювання відповідно до рівня сталого розвитку та рівня стимулювання сталого розвитку регіонів України (табл. 2).

Таблиця 2

Матриця групування регіонів за типом політики стимулювання сталого розвитку

Типи політики стимулювання сталого розвитку регіону		Основний тип політики		
		Інтенсивна	Модеративна	Лімітативна
Додатковий тип політики	Інкризивна	Закарпатська		
	Імпробентивна	Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Харківська		
	Стабілізаційна	Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Полтавська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська, м. Севастополь		

Можна стверджувати, що практично для всіх регіонів України необхідно проводити стабілізаційно-інтенсивну політику стимулювання сталого розвитку, оскільки для цих регіонів характерним є низький рівень стимулювання сталого розвитку регіонів та не досягнутий рівень сталого розвитку. Лише для м. Київ необхідно застосовувати інкризивно-лімітативну політику стимулювання сталого розвитку, тому що для даного регіону властивий високий рівень стимулювання сталого розвитку та досягнутий рівень сталого розвитку. Для Закарпатської області необхідно застосовувати інкризивно-інтенсивну політику стимулювання сталого розвитку регіону, що зумовлено низьким рівнем стимулювання та високим рівнем сталого розвитку регіону. Одеська область характеризується високим рівнем стимулювання, і низьким рівнем сталого розвитку, тому до цієї області необхідно застосовувати стабілізаційно-лімітативну політику стимулювання. Львівська область відноситься до регіонів п'ятої групи, тому до цього регіону необхідно застосовувати імпробентивно-модеративну політику стимулювання сталого розвитку. Для таких областей як Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Харківська потрібно використовувати імпробентивно-інтенсивну політику

стимулювання сталого розвитку, адже ці регіони відносяться до шостої групи. Також варто зазначити, що для Донецької області та Автономної Республіки Крим властива стабілізаційно-модеративна політика стимулювання сталого розвитку регіону, виходячи з того, що регіони належать до восьмої групи регіонів.

Висновки

На основі проведеного аналізу, встановлено, що підхід до формування політики сталого розвитку регіону має враховувати існуючу ситуацію із стимулюванням сталого розвитку регіону ззовні через державні органи влади, та всередині регіонів за допомогою регіональних органів влади, направлену на забезпечення соціальних гарантій населення, що проживає у регіонах, екологічної безпеки регіонів конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів, що здійснюють свою діяльність на території регіону. Тобто при виборі політики стимулювання сталого розвитку регіону, необхідно враховувати рівень стимулювання сталого розвитку регіону та відповідний йому рівень сталого розвитку регіону. Саме у такому разі можна підібрати максимально ефективну політику стимулювання сталого розвитку регіону, що дозволить досягти сталого розвитку регіонів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вахович І. М. Фінансова політика сталого розвитку регіону: методологія формування та механізми реалізації : [монографія] / І. М. Вахович. – Луцьк : Надстир'я, 2007. – 496 с.
2. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика : [монографія] / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2008. – 528 с.
3. Данилов-Данильєв В. И. Экологический вызов и устойчивое развитие : [учеб. пособие] / В. И. Данилов-Данильєв, К. С. Лосев. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 413 с.
4. Данилишин Б. М. Устойчивое развитие в системе природно-ресурсных ограничений / Б. М. Данилишин, Л. Б. Шостак. – К. : СОПС Украины НАНУ, 1999. – 367 с.

5. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинко, С. І. Юрій / За ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.
6. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : [монографія] / [Алимов О. М., Драган І. В., Микитенко В. В. та ін.], ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 45 с.
7. Hulse J. H. Sustainable Development at Risk : Ignoring the Past. – New Delhi: Cambridge University Press India Pvt. Ltd. – Ottawa : International Development Research Centre, 2007. – 390 p.

Рецензенти: Ємельянов В. М., д. держ. упр., професор;
Коваль Г. В., д. держ. упр., доцент.

© Круглов М. П., 2014

Дата надходження статті до редколегії 23.04.2014 р.

КРУГЛОВ Микола Петрович – народний депутат України, м. Київ.

Коло наукових інтересів: шляхи формування механізмів щодо здійснення політики сталого розвитку регіонів України.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СУТНІСТЬ, ОЗНАКИ, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті наведено науково обґрунтовані підходи до упорядкування понятійного апарату та системну класифікацію адміністративних послуг. Визначено їх місце в системі державного управління та доведено, що ефективна діяльність органів виконавчої влади неможлива без чіткого бачення напрямів удосконалення процедури надання адміністративних послуг.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, класифікація, ознаки, державне управління.

В статье приведены научно обоснованные подходы к упорядочению понятийного аппарата и системная классификация административных услуг. Определено их место в системе государственного управления и доказано, что эффективная деятельность органов исполнительной власти не возможна без четкого видения путей усовершенствования процедуры предоставления административных услуг.

Ключевые слова: услуги, административные услуги, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, классификация, признаки, государственное управление.

The article provides evidence-based approaches to streamlining the conceptual apparatus and system classification of administrative services. Defined is their place in the system of public administration and proved effective activity of bodies of Executive power is impossible without a clear vision of the ways of improvement of the procedure of provision of administrative services.

Key words: services, administrative services, bodies of Executive power, bodies of local self-government, classification, characteristics, and public administration.

Вступ. Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей державного управління, яка до того ж швидко розвивається. Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи потребує змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами. Надання державними органами різноманітних адміністративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Однією з гострих проблем України є недостатнє наукове осмислення та практичне впорядкування наявної сукупності державних послуг, важливою складовою яких є адміністративні послуги. Цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій і організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Це є неодмінною умовою формування соціально орієнтованого ринку та неухильного зростання добробуту громадян. Трансформаційний стан державних інституцій та економіки України визначає напрям удосконалення державного управління щодо формування системи

надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного і практичного досвіду. Теоретико-методологічні засади державного управління, шляхи реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень висвітлені у працях вітчизняних дослідників В. Г. Бодрова, В. М. Гейця, М. Ф. Івашова, Ю. Г. Кальниша, Ю. В. Ковбасюка, В. М. Козакова, Т. І. Пахомової, Г. П. Ситника, С. О. Телешуна та ін. Окремі наукові та практичні аспекти запровадження і розвитку державних послуг у нашій країні, здебільшого організаційно-правові і державно-управлінські, вже знайшли відображення в працях українських дослідників В. Б. Авер'янова, Р. В. Войтович, С. Д. Дубенко, І. Б. Коліушка, С. О. Кравченка, В. С. Куйбіди, Ю. О. Куца, В. П. Тимошука, В. М. Сороко, Ю. П. Сурміна, Ю. Л. Шарова та ін.

Згадані науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг державою фізичним та юридичним особам.

На сьогодні ця проблема привертає до себе все більшу увагу науковців та практиків. Узагальнюючи різні погляди вчених, можна зробити висновок, що

державні послуги на сучасному етапі в Україні слід визначати як: функцію державного управління – Голосніченко І. [3]; розпорядчу діяльність – Тимошук В. [1]; організаційну діяльність – Афанасьєв К. [2].

Мета написання *статті* – визначення сутності поняття «адміністративні послуги», його ознак, класифікація та місце в системі державного управління.

Викладення основного матеріалу. При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміна. Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення.

У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «послуга». Деякі науковці схильні під послугою розуміти певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності [5]. А тому вони: 1) мають нематеріальний характер, а їх результат не набуває врегульованого вигляду; 2) тісно пов'язані з особою виконавця та процесом вчинення ним певних дій (здійснення певної діяльності); 3) не збігаються із самими діями (здійснення діяльності) виконавця, а існують як окреме явище – певне нематеріальне благо.

Інші дослідники визначають як діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання.

Наразі на законодавчому рівні існує багато визначень поняття послуги. Зокрема в законах України: «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про імміграцію», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про стандартизацію», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та ін.

Дефініція «послуга» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед фізичними або юридичними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» людині. У цьому сенсі саме термін «послуга» дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з громадянами.

Треба зазначити, що сам термін «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин та використовується у словосполученнях «адміністративна, державна, муніципальна, публічна, соціальна або управлінська послуга» [8]. Вибір словосполучення,

насамперед, залежить від напрямів діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Відразу ж зазначимо, що термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між органами наділеними владними повноваженнями і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістову переоцінку характеру їхніх взаємостосунків.

Ознаки та види адміністративних послуг досліджують, зокрема, І. Е. Коліушко та інші науковці і зазначають, що послуги, що надаються органами держави та місцевого самоврядування, складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні (надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами та організаціями) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями) послуги. До державних належать також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування.

За Законом України «Про адміністративні послуги» [11] адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Тому можна стверджувати, що адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо [12].

Адміністративні послуги є неконкурентними, оскільки мається тільки один орган, уповноважений їх надавати.

Уповноважений суб'єкт – це орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування та бюджетні установи, яким на підставі нормативно-правових актів делеговані повноваження щодо надання адміністративних послуг [10].

Потрібно зазначити, що до ознак адміністративної послуги відносяться:

– адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) юридичної або фізичної особи;

– надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;

– адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному адміністративному органі;

– результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи), який має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги;

– послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації їх владних повноважень;

– результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– адміністративний акт, наданий адміністративним органом, має конкретного адресата-споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою;

– право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише чинним законом;

– адміністративна послуга надана особі, має бути включена до Реєстру державних, у тому числі адміністративних, послуг, а платна послуга – до Переліку платних послуг;

– контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами.

За різними критеріями, можна виділити декілька класифікацій адміністративних послуг. Уміст і специфіка функціонування системи адміністративних послуг зумовлюють наявність значної кількості класифікацій. Вочевидь, найбільш важливими є такі класифікаційні ознаки [4]:

за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання;

за рівнем послуги;

за типом послуги;

за рівнем органу управління;

за вмістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги;

за предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи;

за видами послуг;

за критеріями платності;

за джерелами фінансування надання послуг;

за категоріями одержувачів.

Певною мірою виокремлення понять «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «господарська» послуга дають категорії «суб'єкт надання послуги» та «джерела фінансування».

Суб'єкти надання адміністративних послуг такі ж, як і для державних, але фінансування адміністративних послуг може здійснюватися не тільки з державного, а й з місцевих бюджетів.

Також слід зазначити, що за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання послуги розподіляються на:

а) адміністративні з централізованим регулюванням (закони [9; 13; 14], акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні зі «змішаним» регулюванням (одночасне здійснення централізованого, і локального регулювання).

Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо щодо послуг з локальним регулюванням. По-перше, необхідно зважено підходити до запровадження нових видів послуг і враховувати можливості людських, фінансових та технічних ресурсів для надання якісних послуг. Не повинно бути ситуацій, коли орган влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обгрунтовано, але при цьому іще не вирішив питання процедури надання цієї послуги і не створив матеріально-організаційних умов для її надання. По-друге, стосовно «локальних» адміністративних послуг у частині перегляду та вдосконалення організації їх надання більшу активність повинні проявляти органи місцевого самоврядування [7]. Як показує практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання.

До класифікаційної ознаки вмісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги відносяться реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо. Але часто навіть за однією назвою криється різне змістовне навантаження. Так, при реєструванні державного акта про право власності на земельну ділянку первинним є інтерес держави щодо обліку землевласників та гарантування прав останніх, а при реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності – бажання особи отримати дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю.

Варто навести приклади класифікації за вмістом адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги. Державна служба України з надзвичайних ситуацій «Видача спеціальних дозволів на проведення окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення»; Міністерство екології та природних ресурсів України надає послугу «Видача сертифіката екологічного аудитора»; Державна авіаційна

служба України надає послугу «Акредитація суб'єктів, які здійснюють попередню перевірку агентств з продажу авіаційних перевезень»; Служба безпеки України надає послугу «Видача атестата відповідності комплексної системи захисту інформації в інформаційній (автоматизованій) телекомунікаційній системі вимогам нормативних документів системи технічного захисту інформації»; Державної архівної служби України надає послугу «Проведення експертизи цінності документів Національного архівного фонду з метою їх грошової оцінки»; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України надає послугу «Видача довідок про пільгове митне оформлення вантажу технічної допомоги»; Міністерство освіти і науки України надає послугу щодо проведення нострифікації (процедури визнання іноземних документів про освіту).

Виділяються підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові тощо адміністративні послуги [10].

Підприємницькі (господарські) послуги регламентовані Законами України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13], «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про відновлення платоспроможності боржника або визначення його банкрутом», «Господарським кодексом України»; соціальні – Законами України «Про соціальні послуги» [15], «Про охорону праці»; земельні – Земельним кодексом України; будівельно-комунальні, житлові – Житловим кодексом України.

За критерієм платності адміністративні послуги розподіляються на платні й безоплатні.

Приклади платних і безоплатних послуг: Міністерство фінансів України надає платну послугу «Отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності з виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння органічного утворення напівдорогоцінного каміння, первинної обробки відходів і брухту дорогоцінного каміння органічного утворення напівдорогоцінного каміння» (вартість послуги – 340 грн). Державний комітет України із земельних ресурсів надає послугу «Видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок», яка є безкоштовною.

За джерелами фінансування надання послуг, ознаками класифікації є державний бюджет,

місцевий бюджет, фінанси підприємств, установ або організацій.

За категорією одержувачів надання послуг розподіляється на послуги для громадян та для підприємств (юридичні і фізичні і особи).

Слід зауважити, що система надання державних послуг є важливою складовою системи державної влади і державного управління. Адміністративні послуги є одним із важливих засобів регулювання відносин між державою і громадянами, забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян. Тому сьогодні значна увага приділяється питанням удосконалення системи державних послуг. Удосконалення термінології, понятійного апарату системи надання адміністративних послуг та їх системна класифікація є науковим підґрунтям для визначення:

а) принципів та критеріїв надання платних адміністративних послуг;

б) делегування (закріплення) повноважень органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг;

в) заходів щодо удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Висновки. З метою вдосконалення системи надання адміністративних послуг, приведення їх у відповідність з демократичними принципами та реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» необхідно передбачити створення сучасної нормативно-правової бази, насамперед, для визначення державної служби як інституту надання послуг населенню. Для цього потрібно:

– забезпечити доступ громадян до інформації необхідної для отримання адміністративних послуг;

– гарантувати неупереджений та об'єктивний розгляд заяв та звернень;

– зменшити необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг та безпідставно тривалі терміни їх надання;

– унеможливити існування необґрунтованих видів адміністративних послуг та їх «подрібнення» на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погоджень на громадян, їх зобов'язання отримувати супутні платні послуги чи сплачувати «добровільні внески».

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2009. – 496 с.
2. Афанасьєв К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративного регулювання / К. Афанасьєв // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ [Текст]. – 2006. – № 3. – С. 88.
3. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України [Текст]. – 2003. – № 10. – С. 120.
4. Космідайло В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація / В. Космідайло // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>.
5. Ліпенцев А. Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості / А. Ліпенцев // Ефективність державного управління : 36. наук. пр. – Вип. 4. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – С. 184–193.

6. Методика підготовки інформації про державні послуги / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ssmc.gov.ua>.
7. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М. : Экслибрис Пресс, 2010. – 321 с.
8. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://msk.treko.ru/show_dict_1276. Определение услуги / Консалтинг и тренинги Москвы. – Режим доступа : http://msk.treko.ru/show_dict.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців / Закон України від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Адміністративні послуги : [посібник]. – Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В. П. – Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.
11. Про адміністративні послуги / Закон України від 06.09.2012 р. № 5203 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про звернення громадян / Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
13. Про ліцензування окремих видів господарської діяльності / Закон України від 01.06.2000 № 1775-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про оподаткування прибутку підприємств / Закон України (334/94-ВР): [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.
15. Про соціальні послуги / Закон України від 19.06.2003 № 966-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Рецензенти: Смельянов В. М., д.держ.упр., професор;
Плеханов Д. О., д.держ.упр., доцент.

© Малікіна О. А., Фуртатов В. С., 2014

Дата надходження статті до редколегії 24.04.2014 р.

МАЛІКІНА Оксана Анатоліївна – викладач кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: вивчення міжнародного досвіду надання адміністративних послуг, місце адміністративних послуг в системі державного управління.

ФУРТАТОВ Віктор Сафонович – старший викладач кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні.

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ

Проаналізовано ключові проблеми організації менеджменту та управління фізичною культурою і спортом в Україні на сучасному етапі. Зазначено, що заняття фізкультурою та спортом є ключовим елементом у формуванні здорової нації, а досягнення спортсменів на міжнародній арені піднімають престиж держави. Здійснено загальний аналіз історіографії проблеми. Крім того, автор проаналізував досвід країн Європи у сфері рекрутингу державних службовців. Здійснено загальний аналіз історіографії проблеми. Проаналізовано систему формування кадрового потенціалу державних службовців України. Одночасно критично оцінено систему програмно-цільового управління системою фізичної культури і спорту.

Ключові слова: державне управління, фізична культура, спорт.

Проанализированы основные проблемы организации менеджмента и управления физической культурой и спортом в Украине на современном этапе. Отмечено, что занятия физкультурой и спортом является ключевым элементом в формировании здоровой нации, а достижения спортсменов на международной арене поднимают престиж государства. Проанализированы основные этапы управления кадровыми ресурсами. Кроме того, автор проанализировал опыт стран Европы в сфере рекрутинга государственных служащих. Осуществлен общий анализ историографии проблемы. Проанализирована система формирования кадрового потенциала госслужащих в Украине. Одновременно критически оценена данная система в программно-целевом управлении системой физической культуры и спорта.

Ключевые слова: государственное управление, физическая культура, спорт.

The article analyzes the main problems of the organization and management of modern department of physical education and sport in Ukraine. The author believes that physical education and sport is a basic element in the formation of a healthy nation, and the achievements of athletes in the international arena raise the prestige of the state in general. The paper analyzes the main stages of human resources management. The author analyzed the experience of European countries in the field of recruitment of civil servants and studied historiography of the problem. The author analyzed the system of formation of human resources potential of civil servants in Ukraine. At the same time, he criticized this system in the program-target management of physical culture and sports.

Key words: public administration, physical education, sports.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Основні завдання державного управління фізичною культурою і спортом в Україні полягають у реалізації науково обґрунтованої системи фізичного виховання всіх верств населення, забезпеченні підготовки спортсменів високого класу, в широкому залученні громадян до систематичних занять фізичною культурою, спортом, туризмом, у всебічному розвитку всіх видів масового спорту [1].

Фізкультура та спорт відіграють важливу роль у житті сучасної людини. Окрім того, спорт високих досягнень містить вагомий складову престижу країни. Перемоги спортсменів на чемпіонатах Європи та світу, на Олімпійських іграх приносять авторитет державі, де вони зростають і набували високих кондицій [2, с. 156]. Тому, в умовах незалежної України значна увага приділяється підготовці спортсменів здатних високо нести престиж країни на міжнародній арені. Відповідно особливості актуальності набуває питання організації ефективної системи

державного управління фізичною культурою та спортом. На перший план виходить проблема укомплектування відповідних державних органів висококваліфікованими державними службовцями. Ось чому надзвичайно серйозна увага має приділятися кадровому питанню, а саме стратегічному управлінню кадровими ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Вагомий внесок у дослідження питання добору та розстановки управлінських кадрів загалом вивчали В. М. Князев [3], Н. Г. Морозова [4], Ф. Т. Панасюк [5], В. А. Скуратівський [6], О. В. Яковенко [7]. В працях О. А. Воронька [8], С. Д. Дубенка [9], Т. Мотренка [10], В. М. Олуйка [11] набули розвитку питання кадрової політики державної служби України та динаміка кадрів у органах влади. Особливості кадрової політики та еволюцію системи відбору управлінців дослідили П. І. Надолішній [12], О. В. Петришин [13], В. П. Тронь [14], В. Г. Яцуба [15-16]. Гуманізація процесу залучення населення до рухової активності та гармонійний розвиток особистості відмічено в роботах М. В. Дутчака [17-18] та В. І. Мудрика [19]. Різним аспектам оптимізації організації та технології менеджменту суб'єктів і об'єктів управління фізичною культурою та спортом присвячено роботи О. В. Горбенко [20-21], І. І. Приходько [22-24], Г. М. Путятіної [25], І. Г. Хомко [26], Л. Я. Чеховської [27].

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом із тим, незважаючи на опрацювання загальних питань кадрового менеджменту державної служби, залишається актуальним вивчення та пошук ефективних шляхів удосконалення управління фізичною культурою і спортом в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Відповідно до реалізації основних положень Закону України «Про фізичну культуру і спорт», Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту, Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 рр., а також загальної концепції розвитку українського суспільства, місія фізичної культури та спорту передбачає створення умов для забезпечення гармонійного розвитку особистості, оптимальної рухової активності кожної людини як потенціалу розвинутого в соціальному та економічному плані суспільства. Враховуючи той факт, що сфера фізичної культури і спорту стосується соціально-економічного аспекту життєдіяльності людини та функціонує в умовах ринкової економіки, доцільним, на наш погляд, є застосування системного підходу до розробки стратегічних заходів організаційно-економічного механізму управління фізичною культурою та спортом в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Характерно, що до занять фізичною

культурою і спортом залучено лише 13 % населення. За цим показником Україна значно поступається таким державам, як Фінляндія, Швеція, Великобританія, Чехія і Німеччина. За інтегральним показником здоров'я населення, яким є середня очікувана тривалість життя людини, Україна посідає одне з останніх місць у Європі; потребує також нагального розв'язання проблема розвитку спорту вищих досягнень та підготовки резерву для національних збірних команд. Ситуація, що склалася у сфері фізичної культури і спорту, зумовлена такими факторами: невідповідність нормативно-правової бази у сфері фізичної культури і спорту сучасним вимогам; невідповідність потребам громадян інфраструктури фізкультурно-оздоровчої діяльності у виробничій, навчально-виховній і соціально-побутовій сфері; недосконалість системи централізованої підготовки національних збірних команд, низький рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення дитячо-юнацького і резервного спорту; низький рівень наукового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, недостатнє фінансування наукових досліджень (менш як 0,5 % видатків державного бюджету на сферу фізичної культури і спорту); недостатнє пропагування здорового способу життя, занять дитячо-юнацьким і резервним спортом; незадовільний стан матеріально-технічної бази. Рівень забезпечення населення в Україні фізкультурно-спортивними залами (з розрахунку на 10 тис. осіб) у 2-3 рази нижчий, ніж у провідних державах, плавальними басейнами – у 30 разів. Понад 80 % спортивних майданчиків не відповідають сучасним вимогам; недостатнє бюджетне фінансування (з державного бюджету виділяється у середньому 0,6 %; з місцевих бюджетів – 2 % їх видаткової частини), неефективне залучення позабюджетних коштів, незначний обсяг інвестицій; не проводиться діяльності із випуску та проведення державних спортивних лотерей, які є одним з основних джерел фінансування спорту в багатьох країнах Європи; розбалансованість у системі підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, низька заробітна плата, недостатня кількість інструкторів з фізкультурно-оздоровчої діяльності (у розрахунку на 600 українців – 1 працівник фізичної культури) [20, с. 239-241].

Розвиток фізичної культури і спорту – це показник не тільки соціального прогресу, але й одна з умов росту продуктивності праці, поряд із такими чинниками як науково-технічний прогрес, підвищення кваліфікації та організації праці. Стратегічне управління розвитком сфери фізичної культури і спорту базується на використанні системного підходу, який реалізується через системний та ситуаційний аналіз стану діяльності організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Оскільки сфера фізичної культури і спорту позиціонується як відкрита соціально-економічна система, розробка стратегії має базуватися на

глибинному аналізі зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на показники функціонування сфери загалом: зовнішні – макрооточення, світовий досвід розвитку фізичної культури і спорту; мікроекономічні – стан розвитку наукових досліджень, якість методичних рекомендацій та напрацювань, характеристика кадрового потенціалу, кількісна та якісна сторона матеріально-технічного забезпечення, ефективність використання фінансових інструментів, якість підготовки спортивних резервів й організаційно-управлінська структура на всіх рівнях менеджменту.

Управління кадровими ресурсами включає в себе не тільки адміністрування, але й більш широкий обсяг діяльності керівників органів управління. Перш за все це планування, залучення, оббір, соціалізація, професійне зростання, оцінювання показників діяльності, оплата праці та мотивація тощо. В сучасних умовах відбуваються стрімкі зміни в суспільних відносинах, які зумовлюють створення нових інституцій і структур державного управління а також зміни в менеджменті, зокрема в управлінні кадровими ресурсами на державній службі.

Європейський та світовий досвід відбору та прийому на державну службу має певні традиції та напрацьовані стандарти. Зокрема, в західно-європейських країнах процес найму на державну службу є комбінованим і полягає в докладному (попередньому) вивченні резюме претендента і безпосередній співбесіді з ним. Остаточне рішення ухвалюється спеціально створеною комісією, або відповідальним керівником відповідного органу чи служби. Разом із тим, демократичність процедури прийому на державну службу передбачає право звернення претендента до адміністративного суду чи суду загальної юрисдикції.

Для залучення якомога більшої кількості претендентів на посади в державній службі подаються оголошення в різноманітні місцеві та центральні засоби масової інформації. Активно провадиться рекрутація в середовищі найбільш здібних випускників вищих навчальних закладів, підтримуються сімейні династії, зважають на позитивні рекомендації з місця попередньої праці, а тимчасово найняті працівники за сумлінну працю переводяться на стабільні контрактні відносини. Відпрацьована впродовж багатьох десятиліть у країнах Європейського Союзу система передбачає наявність так званого «випробувального терміну», який надає прийнятому на державну службу можливість адаптуватися до виконання посадових обов'язків. Необхідно враховувати, що ключовою функцією державної служби є управління, а не менеджмент.

У країнах Центральної та Східної Європи (не є виключенням і Україна) діючі механізми державного управління мають централізовану бюрократичну структуру, що складається з чиновників, які працюють у міністерствах й інших державних установах із метою виконання планів

уряду. Водночас, потрібно відмітити, що бюрократична організаційна структура управлінської праці у сфері зайнятості характеризується високим ступенем поділу праці, розвиненою ієрархією управління, ланцюгом команд, наявністю численних правил і норм поведінки персоналу, підбором кадрів за їх діловими та фаховими якостями.

Зміни в суспільних відносинах, нові проблеми на ринку праці та нові підходи в управлінні, визначають основні напрямки діяльності державної служби. Все більш актуальним стає питання підвищення знань та навичок управлінських кадрів і збереження висококваліфікованих кадрів; дискретність дій держави та подальша персоніфікація обов'язків державних службовців; мотивація дій вищих посадовців на користь суспільним інтересам.

Практика функціонування системи фізичної підготовки підтверджує доцільність виділення оптимальної кількості загальних функцій, що відповідає принципу достатності з точки зору їх практичного використання. Разом із функціями процесу управління (прогнозуванням, плануванням, організацією, контролем, корекцією) до управлінських основ належать усі види діяльності органів управління і посадових осіб: розподіл повноважень між керівними та виконавчими органами; налагодження зв'язків між ними і співвиконавцями; аналіз, оцінка та ухвалення рішень з усіх робочих питань і завдань, що виникають у процесі управління.

Основними принципами планування є:

- дотримання методичної послідовності в діяльності органів управління, відділів, структурних підрозділів та забезпечення кінцевого результату;
- узгодженість заходів фізичної підготовки із заходами повсякденної діяльності за завданнями, місцем та термінами проведення;
- ефективне та економне використання в підготовці матеріально-технічної бази та матеріальних ресурсів, які виділяються для забезпечення заходів фізичної підготовки.

Завершенням процесу керівництва (управління) є етап підведення підсумків. Він проводиться із завершенням кожного етапу роботи з реалізації прийнятого рішення або в кінці всієї роботи. При підведенні підсумків аналізується своєчасність і якість виконання поставлених завдань, досвід роботи осіб, що брали участь у виконанні робіт, недоліки в роботі окремих виконавців, намічаються конкретні заходи з подальшого підвищення ефективності процесу фізичної підготовки.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В Україні склалася система формування кадрового потенціалу державних службовців: формування кадрового резерву; визначення щорічної потреби та необхідності у державних службовцях всіх категорій на перспективу; договори з вищими

навчальними закладами про підготовку необхідних фахівців тощо. Разом із тим, у підготовці, підборі та прийомі на роботу, підвищенні професійного рівня державних службовців не обходиться без упущень. Існуюча система управління не завжди буває адекватною об'єкта управління; розвиток управляючої системи відстає від розвитку системи професійної підготовки, в ній відбуваються не системні, а локальні зміни, які не дають бажаного ефекту. Отже, виникає протиріччя між потребою професійної підготовки в програмно-цільовому

управлінні системою фізичної культури та спорту і відсутністю розробки та обґрунтування теоретичних засад і технологій управління. Тобто з'явилася необхідність розробки системи управління, здатної реагувати на зміни умов обставин на основі поставленої мети, наявності програми підготовки, впровадження системи планування й контролю. Існуюча система управління не може бути якісною без впровадження і використання адекватних управлінських технологій, серед яких визначальними є технології структурно-функціонального управління системою фізичної підготовки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Олійник М. О. Правові основи організації та управління фізичною культурою, спортом і туризмом в Україні : [навч. посіб.] / М. О. Олійник, А. П. Скрипник. – Вид. 3-є, перероб. та доп. – Х. : ХАДФК, 2000. – 292 с.
2. Стадник С. Оптимізація управління діяльністю училищ фізичної культури України на основі програмно-цільового методу управління / С. Стадник // Молода спортивна наука. – 2012. – Т. 4. – С. 156–162.
3. Князев В. М. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник ; ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
4. Морозова Н. Г. Професіоналізація як чинник формування людських ресурсів державної служби в Україні / Н. Г. Морозова // Статистика України. – 2009. – № 4 (47). – С. 102–108.
5. Панасюк Ф. Зміст і завдання системного упорядкування державного регулювання розвитку територій / Ф. Панасюк // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 32–43.
6. Скуратівський В. А. Основи соціальної політики / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Ліанова. – К. : МАУП, 2002. – 370 с.
7. Яковенко О. В. Дослідження ситеми управління малих підприємств / О. В. Яковенко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 4. – Т. 2. Економічні науки. – С. 129–132.
8. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : [навч. посібник] / О. А. Воронько. – К. : Видавництво УАДУ, 2000. – 156 с.
9. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко. – К. : Видавничий дім, 1999.
10. Мотренко Т. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі «Державне управління» в Україні) / Т. Мотренко // Вісник державної служби України. – 2007. – № 4. – С. 6–15.
11. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : [монографія] / В. М. Олуйко ; За ред. Н. Р. Нижник, Г. І. Лелікова. – К. : Наук. світ, 2001. – 237 с.
12. Надолішний П. І. Теорія та історія державного управління / П. І. Надолішний. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006.
13. Петришин О. Державна служба як проблема теорії держави і права / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 20.
14. Тронь В. П. Механізм приборкування некомпетентності і безвідповідальності в управлінні ієрархією / В. П. Тронь // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9 (3). – С. 3–18.
15. Яцуба В. Г. Організаційно-правові засади реформування адміністративної системи в Україні / В. Г. Яцуба // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1997. – № 3-4. – С. 3–8.
16. Яцуба В. Г. Роль підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців в удосконаленні державного управління / В. Г. Яцуба // Вісник державної служби України. – 1997. – № 4. – С. 54–59.
17. Дутчак М. В. Соціальний моніторинг в системі спортивного менеджменту (на прикладі спорту для всіх) / М. В. Дутчак // Концепція розвитку галузі фізичного виховання і спорту в Україні : Збірник наукових праць. – Рівне : «Принт Хаус», 2001. – Вип. 2. – С. 30–40.
18. Дутчак М. В. Спорт для всіх в Україні: результати загальнонаціонального опитування / М. В. Дутчак // Педагогіка, психологія, та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту: наукова монографія за редакцією проф. Єрмакова С. С. – Харків : ХДАДМ (ХХІІІ). – 2006. – № 2. – С. 37–43.
19. Мудрик В. И. Организационно-управленческие основы физической культуры и спорта (учебные и справочные материалы): учебное пособие / В. И. Мудрик, Ю. П. Мичуда, С. А. Заветный. – Харьков : ХНАДУ, 2008. – С. 200–312.
20. Горбенко О. В. Організаційно-управлінські резерви професійно-орієнтаційної роботи ВНЗ галузі фізичної культури і спорту із загальноосвітніми школами / О. В. Горбенко, І. Г. Коргниєнко // Оптимізація наукових досліджень. – Миколаїв : НУК, 2009. – С. 239–241.
21. Горбенко О. В. Науково-методичне обґрунтування кадрової потреби сфери фізичної культури і спорту в Україні : автореф. дис... канд. наук з фіз. виховання і спорту : [спец.] 24.00.02. «Фіз. культура, фіз. виховання різних груп населення» / О. В. Горбенко ; ЛДіФК. – Л., 2002. – 19 с.
22. Приходько И. И. Нормативно-правовое обеспечение деятельности училищ физической культуры в Украине / И. И. Приходько, С. А. Левадия // Физическая культура: воспитание, образование, тренировка. – 2011. – № 2. – С. 41–45.
23. Приходько И. И. Технология разработки целевых комплексных программ в сфере физической культуры и спорта / И. И. Приходько, Хуан Янь // Слобожанський науково-спортивний вісник. – 2008. – № 3. – С. 162–165.
24. Приходько І. І. Програмно-цільове управління оптимізацією діяльності спортивних шкіл / І. І. Приходько, Г. М. Путятіна // Теорія і методика фізичного виховання і спорту. – 2008. – № 3. – С. 70–74.
25. Путятіна Г. М. Організаційні аспекти оптимізації діяльності спортивних шкіл на основі програмно-цільового управління : автореф. дис... канд. наук з фіз. вих. і спорту : 24.00.01 / Г. М. Путятіна ; Харк. держ. акад. фіз. культури. – Х., 2007. – 20 с.
26. Хомко І. Г. Аналіз факторів, що впливають на проведення професійно-орієнтаційної роботи серед абітурієнтів вищих навчальних закладів фізкультурного профілю / І. Г. Хомко // Слобожанський науково-спортивний вісник: науково-теоретичний журнал : зб. наук. праць. – Харків : ХДАФК, 2010. – № 2. – С. 170–173.
27. Чеховська Л. Я. Теоретико-методичні основи технології управління персоналом фізкультурних організацій : автореф. дис... канд. наук з фіз. вих. і спорту : 24.00.02 / Л. Я. Чеховська ; Львів. держ. ін-т фіз. культури. – Л., 2001. – 18 с.

Рецензенти: Репешко П. І., к.держ.упр.;
Матяж С. В., к.держ.упр.

© Нікітенко С. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 23.04.2014 р.

НІКІТЕНКО С. В. – к.і.н., доцент Херсонської філії Європейського університету.

Коло наукових інтересів: проблеми організації менеджменту та управління фізичною культурою і спортом в Україні на сучасному етапі.

СПРИЯННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ ЯК ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто суспільні функції післядипломної освіти, а саме: формування людського капіталу нації; забезпечення культурного відтворення, передача культурних цінностей, що побічно стабілізує соціум; соціалізація, включення людини в соціум і діяльність на конвенціональній основі; соціальний контроль і профілактика соціального конфлікту; підтримка соціальної стратифікації й забезпечення соціальної мобільності; забезпечення професійної стратифікації. Виходячи з аналізу сутності суспільної потреби визначено роль державного управління в забезпеченні попиту на освітні послуги з післядипломного навчання.

Ключові слова: державне управління, освітні послуги, післядипломна освіта, попит, реформування, соціальна сфера, функції.

В статье рассмотрены общественные функции последипломного образования, а именно: формирование человеческого капитала нации; обеспечение культурного воспроизводства, передача культурных ценностей, косвенно стабилизирует социум; социализация, включение человека в социум и деятельность на конвенциональном основе; социальный контроль и профилактика социального конфликта; поддержка социальной стратификации и обеспечения социальной мобильности; обеспечение профессиональной стратификации. Исходя из анализа сущности общественной потребности определена роль государственного управления в обеспечении спроса на образовательные услуги по последипломного обучения.

Ключевые слова: государственное управление, образовательные услуги, последипломное образование, спрос, реформирования, социальная сфера, функции.

In the article the social functions of postgraduate education, namely the formation of human capital of the nation; providing cultural reproduction, transmission of cultural values, which indirectly stabilizes society; socialization, inclusion in society and human activities on the basis of conventional; social control and prevention of social conflict; support social stratification and social mobility software; vocational stratification. Based on the analysis of the nature of social need the role of public administration in ensuring the demand for educational services for continuing education.

Key words: public administration, educational services, postgraduate education, demand, reform, social, function.

Вступ. Стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому у ХХІ столітті на перший план виходить проблема його ефективності. Особливо актуальним є це твердження для України, адже саме ефективна діяльність органів виконавчої влади є запорукою й необхідною передумовою становлення високорозвинутої держави, вирішення назрілих економічних, соціальних, освітніх проблем.

Післядипломну освіту слід розглядати як найважливішу складову системи неперервної освіти, що дає змогу кожній особистості здобути новий рівень компетенцій, здійснювати постійне творче оновлення, розвиток та вдосконалення

впродовж усього життя. Вона взаємодіє з політичною, економічною та соціальною сферами життєдіяльності суспільства. Суттєві політичні чи економічні кризи або соціальні зміни неодмінно впливають на галузь освіти. В той же час деформована система післядипломної освіти також впливає на всі сфери суспільного розвитку. Тому проблеми, пов'язані з післядипломною освітою, виступають безумовною складовою внутрішньої і зовнішньої політики держави.

В Україні розробка концепції реформування освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців як В. Андрущенко, М. Згуровський, К. Левківський, В. Луговий,

В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, В. Огнев'юк, С. Ніколаєнко, М. Степко, Т. Фініков та ін.

Постановка проблеми. Визначити вплив державного управління на реалізацію суспільних функцій післядипломної освіти в Україні.

Результати. Суспільні потреби в післядипломній освіті конкретизуються у виконанні освітньою сферою шести головних суспільних функцій: формування людського капіталу нації; забезпечення культурного відтворення, передача культурних цінностей, що побічно стабілізує соціум; соціалізація, включення людини в соціум і діяльність на конвенційній основі; соціальний контроль і профілактика соціального конфлікту; підтримка соціальної стратифікації й забезпечення соціальної мобільності; забезпечення професійної стратифікації – спеціальна освітня підготовка, що відповідає суспільним потребам у різних видах діяльності.

Розглянемо ці функції більш докладно.

Функція формування людського капіталу нації. Післядипломна освіта так само як і вища принципово працює на майбутнє, визначаючи особистісні якості кожної людини, її знання, вміння, навички, світогляд і поведінку, а в остаточному підсумку – економічний, моральний, інтелектуальний потенціал суспільства й цивілізації в цілому. Люди, що одержали доступ до вищих рівнів освіти, мають найбільшу волю й мають можливість ухвалювати незалежні рішення в будь-якій сфері діяльності. Будучи основною одиницею будь-якої соціальної структури, людина в міру індивідуальних можливостей здатна впливати на характер цієї структури. Неосвічене суспільство не здатне досягти ні економічного, ні політичного благополуччя. Країна, як і людина, не стане по сьогоднішню вільною й високорозвинутою, обмежуючись пасивним одержанням вигоди від розвитку, не додаючи зусиль для того, щоб вийти за рамки простого відтворення.

Основна умова успішного соціального розвитку – постійний пошук і творчість.

З економічних позицій людський капітал в умовах інформаційного суспільства визначається подвійно. На рівні суспільства, людський капітал – це «адекватна постіндустріальному стану суспільства форма вираження (організації, функціонування й розвитку) продуктивних сил людини, включених у систему соціально орієнтованої змішаної економіки ринкового типу як провідного фактора суспільного відтворення» [3].

На рівні окремих індивідів, людський капітал – «сформований у результаті інвестицій і накопичений людиною запас здоров'я, знань, навичок, здатностей, мотивацій, який доцільно використовується в різних сферах суспільного відтворення, веде до росту кваліфікації працівника, сприяє росту продуктивності його праці й тим самим впливає на ріст заробітків цієї людини» [3].

Щоб забезпечити суспільне відтворення, людський капітал також безупинно й циклічно

відтворюється, робить природний, економічний і інноваційний оборот. В основі економічного обороту людського капіталу лежить зміна й відновлення технологій, типів і способів праці й виробництва відповідно рівню технології, науки, способам збору, аналізу, виробництва й нагромадження інформації. Інститут освіти, таким чином, є провідним суспільним каналом забезпечення й регуляції відтворення людського капіталу, визначаючи його обсяг, якість, тривалість циклів відтворення. Вкладення в людський капітал впливають на економіку декількома шляхами.

По-перше, післядипломна освіта робить більш продуктивною працю кожної людини. Доказом цьому може служити тісна кореляція між рівнем кваліфікації працівника з його заробітною платою, що підтверджується статистичними даними в країнах з розвинутою ринковою економікою.

По-друге, післядипломна освіта спонукає в людині заповзятливість і підприємницькі навички. Післядипломна освіта підвищує сприйнятливості до нових наукових ідей і технічних розробок, внаслідок чого коротшає часовий лаг між відкриттям і його широким використанням. Скорочуючи шлях від відкриття до його практичного застосування, післядипломна освіта підвищує суспільну продуктивність праці, стимулює економічне зростання.

По-третє, післядипломна освіта може збільшувати не тільки швидкість, з якою поширюються відкриття, але й укорочує час їх появи. Це пояснюється наступними причинами: розвиток науки й техніки неможливий без висококваліфікованих учених, дослідників і інженерів, які є генераторами ідей, і від них же залежить практична реалізація наукових розробок; значне число наукових відкриттів відбувається в самих навчальних закладах; багато поліпшень у технології й організації виробництва робляться безпосередньо на робочім місці.

Таким чином, внесок післядипломної освіти в економічне зростання можна розглядати за трьома основними напрямками: вона забезпечує працівникові удосконалення вже накопичених знань, сприяє придбанням людиною нових знань (збільшує обсяг і якість людського капіталу), сприяє виробництву нових знань.

У вітчизняній і закордонній економічній науці неодноразово вживали спроби виміру ефективності післядипломної освіти, ступеню її впливу на формування людського капіталу. Вивчення робіт західних дослідників, що досліджували питання економічної ефективності післядипломної освіти, дозволило виділити в рамках цієї тематики три основні напрямки.

Представники першого з них ставили перед собою завдання виміру тісноти кореляційному зв'язку між рядом показників, що відбивають загальний рівень економічного росту в різних країнах.

Другий напрямок досліджень, родоначальником якого є Т. Шульц, дозволив встановити ступінь

впливу освіти на величину одержуваного національного доходу.

Вивчення ефективності післядипломної освіти має практичну цінність, оскільки воно визначає джерела й темпи економічного росту, сприяє оптимальному розподілу ресурсів між освітою та іншими сферами суспільного господарства, впливає на поведінку учнів і членів їх родин як споживачів і інвесторів освітніх послуг.

Функція забезпечення культурного відтворення. Французький соціолог Еміль Дюркгейм, аналізуючи систему освіти, підкреслював, що її основна функція – передача цінностей пануючої культури. Навчання як суспільне явище має родову системну якість – засвоєння суб'єктом цінностей культури, або вироблення механізмів їх культурного оволодіння. Будь-яка культурна спільність самовідтворюється шляхом передачі від покоління до покоління своїх специфічних цінностей, а саме: відбитої в ментальності її представників культурної моделі, сприйняття себе як складового елемента спільності, що забезпечує наступність світоглядного компонента свідомості, відповіді на запитання «Що є світ і що є Я в цьому світі?»; базової суми або системи теоретичних і практичних знань, що забезпечує наступність праксиса способів, що існують, мироосвоєння й подальшого розвитку, відповіді на запитання «Що я здатний робити в цьому світі?»; сформованих попереднім культурним розвитком традицій, що забезпечує наступність соціальної цілісності, відповіді на запитання «Яким чином я можу існувати в цьому світі?» [1].

Особистість несе у своїй свідомості ментальну модель миру – суб'єктивний образ об'єктивного існування миру поза нами. Ця модель є продуктом діяльності внутрішніх сил особистості й зовнішніх сил і відбиває загальний рівень суспільної свідомості. У стабільному суспільстві образи, що становлять картину світу й визначають поведінку людини, змінюються повільно. Напроти, в мінливому суспільстві, що швидко розвивається, індивід повинен постійно перебудовувати свою сукупність вистав відповідно до цих змін, коректуючи власну ментальну модель. Якщо вистави запізнюються порівняно із зовнішніми змінами, реакції індивіда на світ стають неадекватні.

Забезпечуючи відтворення інтелектуального потенціалу й набору розповсюджених у суспільстві ментальних образів, на рівні освітніх установ характер такого відтворення диференціюється залежно від того, який саме рівень і спрямованість відтворення користується попитом у цій ситуації.

Функція соціалізації. Соціалізація – це процес включення індивіда в суспільство через засвоєння їм поведінкових шаблонів реагування на різні соціальні ситуації й нагромадження соціального досвіду, засвоєння нормативних орієнтирів діяльності й основних культурних цінностей, розвиток здатностей і практики участі в

погоджених діях на основі конвенціональних норм.

Соціалізація може розглядатися як ряд приватних пристосувань, що складаються в безперервний процес розвитку, реорганізації життєвого досвіду. Динамічність поведінки визначається багатством набору таких шаблонів, який, у свою чергу, детермінується «динамічністю суспільства», частотою зміни й різноманітністю соціальних ситуацій, відносною свободою вибору індивіда й ступенем директивності суспільних норм і цінностей. Кожне суспільство має свій, характерний тільки для нього погляд на минуле, сьогодення й майбутнє, що визначає готовність суспільства до розвитку. Цей погляд – одна з найменш помітних, але найбільш могутніх детермінант соціальної поведінки. Будучи закладеним в ідеології самої освітньої системи, він практично невизначений зсередини цієї системи, але чітко відбивається в способі підготовки суспільством своєї молоді до громадського життя [2]. З визначальних характеристик цього погляду, конкретного світосприймання складаються безліч нормативів, що детермінують діяльність найважливіших соціальних інститутів, які, у свою чергу, підтримують дані нормативи в суспільній свідомості.

Функція соціального контролю й профілактики соціальних конфліктів. Кожна соціальна група виробляє ряд заходів, способів впливу й переконання, приписань і заборон, визнання й нагород, завдяки яким поведінка підгруп і індивідів приводиться у відповідність із прийнятими способами дії, здійснюється з дотриманням критеріїв цінності – формується груповий конформізм. Існують два види поведінки в групах: конформне, тобто відповідне до норм, цілям і цінностям даної групи, і девіантне, тобто що відхиляється від прийнятого в цій групі. Система заходів забезпечення конформізму називається системою соціального контролю. Система соціального контролю здійснюється на різних рівнях. Чим більше поведінка стосується групи як цілого, чим більше вона загрожує її спільному життю або чим більше які-небудь дії необхідні для її ходу, тим сильніше контроль із боку цілого.

Функція підтримки соціальної стратифікації й забезпечення соціальної мобільності. Поділ суспільства на верстви припускає диференційованість його членів відповідно до політичних, економічних, професійних і соціальних критеріїв.

Функція забезпечення професійної стратифікації. Освіта пов'язана з рівнями розвитку технічної бази суспільства – як з нижчої, найпростішої, так і самої науко- й інтелектуалоемкої, що охоплює верхні рівні розвитку техніки. Необхідне досягнення відповідності спеціальної освітньої підготовки реальним потребам і запитам суспільства. «Нижча» технічна освіта у формі навчання ремеслу й передачі необхідних трудових навичок існувала здавна. Про становлення ж

спеціалізованого технічного навчання як певного соціального інституту, суспільного явища, а не окремих фактах передачі майстерності або самоосвіти, можна говорити лише на певних етапах історії розвитку суспільства. Це зумовлює історичність даної функції освіти [4].

Трудове й професійне виховання й навчання відбиває структуру форм трудової діяльності суспільства, статевовіковий і суспільний поділ праці, відношення до праці, мотиви трудової діяльності (праця як засіб до існування, як рутинний обов'язок, як релігійно-моральний борг, як внутрішня творча потреба), перевага групової або індивідуальної, сімейної або позасімейної праці, способи заохочення. Втілена в сучасній системі профорієнтації, ця функція має на увазі професійну освіту, попередню діагностику здатностей, професійні консультації, відбір, адаптацію, професійне виховання й просування [5].

Освоєння різноманітних форм трудової діяльності з'явилося первинним видом навчання й виховання для становлення інституту післядипломної освіти. Комплексне з'єднання трудового навчання й виховання у формі освіти це: по-перше, особливий вид діяльності, який імітує ті або інші форми трудової діяльності й вироблені продукти; по-друге, продуктивна й перетворювальна діяльність відносно особистісних якостей тих, кого навчають, засвоєння ними певних моделей діяльності й індивідуальної поведінки.

Виконуючи функцію адаптації індивіда до суспільного середовища, інститут післядипломної освіти сам змушений адаптуватися до його вимог для успішного й ефективного виконання своїх функцій. Таким чином, аналіз потреб людини й суспільства – необхідна передумова переходу від статичного, відтворювального аналізу до аналізу динамічного, виявлення якісних змін. З'єднання індивідуальних і суспільних потреб може породити суспільну гармонію або суспільний конфлікт.

Зважаючи на аналіз сутності суспільної потреби, визначено роль державного управління в забезпеченні попиту на освітні послуги з післядипломного навчання.

По-перше, категорія потреби виражає кількісно та якісно певну сукупність товарів і послуг, які фактично або приблизно поступлять у споживання, або потрібні для нього за якими-небудь нормативно-плановими або ринковими оцінками. Вимірювання потреб цього рівня здійснюється за показниками: обсягу виробництва й споживання в минулому й майбутньому економічних циклах, платоспроможного, незадоволеного попиту. Роль держави полягає в забезпеченні насичення попиту і зростанні якості освітніх послуг.

По-друге, категорія потреби відбиває економічні мотиви людей, що виникають із необхідності або бажання споживати об'єкти матеріального й духовного багатства, що й відбивають умови їх життя. Роль держави на цьому рівні полягає у сприянні поліпшенню

відносин людини до свого економічного становища й оточення, ліквідації різних матеріальних і духовних дефіцитів, «вузьких місць» в особистому споживанні.

Суспільна потреба в освіті звичайно розраховувалася вітчизняною наукою виходячи з демографічних прогнозів кількості населення певного віку й даних про чисельність, що навчалися в попередні роки по різних напрямках навчання. Пануючий в державному управлінні освітою метод нормативного управління конкретизував ці дані в системі організаційно-педагогічних нормативів (структура освітніх установ, середнє тижневе навантаження на викладача та ін.).

Переорієнтація післядипломної освіти на задоволення індивідуальних потреб розширює спектр цілей державного управління. Цілі державного управління на сучасному етапі охоплюють три рівні освітньої системи: забезпечення суспільних інтересів, відтворення суспільних форм діяльності, необхідних для підтримки й подальшого вдосконалювання сфер матеріального й нематеріального виробництва (макрорівень); забезпечення організаційних, колективних і індивідуальних інтересів працівників освітніх установ і самих установ, створення умов для їхнього ефективного функціонування й розвитку (мезорівень); забезпечення індивідуальних інтересів, суб'єктів, що навчаються; найбільш повне задоволення їх потреб (мікрорівень).

Будучи одночасно засобом інтеграції громадського життя, координуючи й зв'язуючи між собою окремі сфери суспільства, державне управління дозволяє задовольнити відповідні суспільні потреби. Суспільні потреби, як сукупний результат потреб багатьох індивідуальних суб'єктів, являють собою якісно інші потреби, які можуть і не збігатися з бажаннями й потребами окремих людей.

Аналіз суспільної потреби в освіті можна представити у вигляді етапів послідовного рішення завдань державного управління, що впливають одне з одного, де етапи складаються в незамкнений цикл.

Перший етап – комплексна діагностика структури суспільства, що визначає зміст занять людини в основних сферах її життя, у професійній діяльності, на ринку праці. Результатом цього етапу повинен стати прогноз стану, динаміка занять і тих життєвих ситуацій, у яких вони будуть протікати.

Другий етап – визначення того, що в змісті професійної діяльності припускає попереднє формалізоване навчання, а що може бути віднесене до інших форм освоєння досвіду (самостійним, комунікативним, підкріпленням, що орієнтує, нормативною інформацією, що спираються на традиції, звичаї, інституціональні форми організації та ін.).

Третій етап – установлення потенційного «замовлення» сфері освіти, конкретних видів

навчальної діяльності, через які можлива підготовка до професійної діяльності з використанням адекватних навчальних засобів.

Завдання першого етапу вирішуються на рівні держави й регіонів, завдання другого й третього етапу – на муніципальному рівні.

Висновки

Встановлено, що суспільні потреби в системі післядипломної освіти конкретизуються у виконанні освітньою сферою шести головних суспільних функцій: формування людського капіталу нації; забезпечення культурного відтворення, передача культурних цінностей, що побічно стабілізує соціум; соціалізація, включення людини в соціум і діяльність на конвенційній основі; соціальний контроль і профілактика соціального конфлікту; підтримка соціальної стратифікації й забезпечення соціальної мобільності; забезпечення професійної стратифікації.

Виходячи з аналізу сутності суспільної потреби визначено роль державного управління в забезпеченні попиту на освітні послуги з післядипломного навчання.

По-перше, категорія потреби виражає кількісно та якісно певну сукупність товарів і послуг, які фактично або приблизно поступлять у споживання, або потрібні для нього по яким-небудь нормативно-плановим або ринковим оцінкам. Вимірювання потреб цього рівня здійснюється за показниками: обсягу виробництва й споживання в минулому й майбутньому економічних циклах, платоспроможного, незадоволеного попиту. Роль держави полягає в забезпеченні насичення попиту і зростанні якості освітніх послуг.

По-друге, категорія потреби відбиває економічні мотиви людей, що виникають із необхідності або бажання споживати об'єкти матеріального й духовного багатства, що й відбивають умови їх життя. Роль держави на цьому рівні полягає у сприянні поліпшенню відносин людини до свого економічного становища й оточення, ліквідації різних матеріальних й духовних дефіцитів, «вузьких місць» в особистому споживанні.

Аналіз суспільної потреби в післядипломній освіті можна представити у вигляді трьох етапів послідовного вирішення завдань державного управління, що впливають одне з одного, де етапи складаються в незамкнутий цикл.

Перший етап – комплексна діагностика структури суспільства, що визначає зміст занять людини в основних сферах її життя, у професійній діяльності, на ринку праці.

Другий етап – визначення того, що в змісті професійної діяльності припускає попереднє формалізоване навчання, а що може бути віднесене до інших форм освоєння досвіду (самостійним, комунікативним, підкріпленням, що орієнтує, нормативною інформацією, що опираються на традиції, звичаї, інституціональні форми організації та ін.).

Третій етап – установа потенційного «замовлення» сфері освіти, конкретних видів навчальної діяльності, через які можлива підготовка до професійної діяльності з використанням адекватних навчальних засобів.

Завдання першого етапу вирішуються на рівні держави й регіонів, завдання другого й третього етапу – на муніципальному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бурега В. В. Ментальна проекція соціального управління / В. В. Бурега // Сборник научных трудов ДонГАУ: Социально-гуманитарные проблемы менеджмента: Серия Государственное управление. Т. IV. Вып. 19. – Донецк; 2003. – С. 85–95.
2. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / [За ред. В. М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
3. Економічний вимір конкурентоспроможності вищої освіти : [монографія] / [Верхоглядова Н. І., Чердніченко О. М., Венгерова В. Ю., Іваннікова Н. А.]. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2005. – 172 с.
4. Коваленко В. П. Загальні засади науково-теоретичного забезпечення ефективності державного управління післядипломною освітою в Україні / В. П. Коваленко, В. В. Бурега // Менеджер. – 2004. – № 1. – С. 141–148.
5. Сікорська І. М. Загальнотеоретичні проблеми ефективності державного управління / І. М. Сікорська // 36. наук. праць ДонДАУ : «Державне регулювання економічного розвитку» : серія «Державне управління». – Донецьк : ДонДАУ, 2003. – Т. IV, вип. 29. – С. 46–52.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ.н., професор;
Тимофєєв С. П., к.держ.упр.

© Олійник В. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 13.05.2014 р.

ОЛІЙНИК Володимир Вікторович – к.пед.н., докторант ДВНЗ «Університет менеджменту освіти».

Коло наукових інтересів: роль післядипломної освіти у формуванні людського капіталу нації в державному управлінні.

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ВИДИ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розкривається зміст механізмів реалізації державної політики. Здійснюється аналіз основних видів 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.

В статье раскрывается содержание механизмов реализации государственной политики. Осуществляется анализ основных видов 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 общество.

The article reveals the meaning of 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.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У загальному розумінні державне управління – це вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою реалізації функцій держави, який відбувається шляхом запровадження державної політики через механізми державного управління.

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 цієї 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. Чорногор та ін. У той же час, дослідженню механізмів реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства приділено недостатньо уваги.

Формулювання мети статті. Мета статті полягає у визначенні та розкритті змісту основних видів механізмів формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Механізм реалізації державної політики, на нашу думку, можна розглядати в широкому і вузькому значенні. В 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, що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [1, с. 432].

Сам термін «механізм» досить часто використовується у різних сферах життєдіяльності. Це і «механізми державного управління», «механізми державного регулювання», «механізми реалізації державної політики», «організаційно-економічні механізми», «правові механізми» та інші. Враховуючи це, не можна не погодитися з висловлюванням французького вченого Анрі Кульмана, який наголошував на існуванні величезного числа механізмів, які на його думку, являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результативну реакцію [2, с. 13-14].

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загальноприйнятого поняття «механізму державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення.

Так, автори Енциклопедичного словника з державного управління визначають механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [3, с. 421].

Такої ж думки В. Д. Бакуменко, В. М. Князева та інші автори «Словника-довідника з державного управління», які зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління, на їх думку, містить цілі, рішення, впливи, дії результати. Комплексний механізм державного управління містить систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [4, с. 116-117].

З точки зору Н. Нижник та О. Машкова, механізм управління це:

- складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта;
- категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та інші зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні і

фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [5, с. 37].

За визначенням Г. Одінцової, механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [6, с. 63].

М. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Науковець стверджує, що, оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то і комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [7, с. 111].

Виходячи з цього, можна стверджувати, що механізм реалізації державної політики повинен бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (розв'язання соціальних суперечностей) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки). А цей вплив, у свою чергу, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів. Тобто, як зазначає у своїх роботах С. Краснопорова, механізм управління повинен формуватися щоразу, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх його елементів [8, с. 9].

Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- економічного;
- мотиваційного;
- організаційного;
- політичного;
- правового [9, с. 5].

У свою чергу, О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [10, с. 43]. Відповідно до цієї ознаки в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

- вищого рівня (ВРУ, Президентом, КМУ);
- обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями);
- районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями);
- місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами).

Автори Енциклопедичного словника з державного управління також надають класифікацію

механізмів державного управління за певними критеріями. Так, залежно від сфери або об'єкта управління, механізми державного управління поділяються на:

- матеріальні (матеріально-технологічні основи управління, оргтехніка);
- фінансові (фінансові операції, прийоми кредитування, оплати і т. ін.);
- організаційні (організаційна побудова);
- соціальні (способи соціальної організації, умови праці, стимулювання);
- нормативно-правові (система норм і законів і механізмів їх реалізації);
- соціально-психологічні (мотивація, цінності, потреби працівників);
- людський капітал (здібності, талант, знання й досвід працівників, їх схильність до інновацій).

За ступенем регламентації визначено такі механізми державного управління як механізми контролю (різні системи й прийоми контролю) та механізми стимулювання (система заохочення й покарання).

Наступним критерієм класифікації зазначено тип об'єкта управління, за яким механізми державного управління поділяються на:

- управління індивідом (прийоми стимулювання, виховання, комунікації);
- управління організацією (система методів організаційного управління);
- самоврядування й самоорганізації (методи самоменеджменту) [11, с. 424].

Проведений аналіз різних поглядів учених на поняття та зміст категорії механізму управління та механізму державного управління дозволяє визначити характерні риси механізму реалізації державної політики такі як комплексність; сукупність низки елементів, серед яких базовими, на наш погляд, є правовий, економічний, організаційний та соціальний елементи. Вважаємо, що вони характерні і для механізму формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Для з'ясування сутності механізму формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства у цій класифікації нас цікавлять перш за все конкретні механізми державного управління. За визначенням О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх підрозділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні,

морально-етичні, та комплексні механізми управління [12, с. 246].

Основними складовими відповідного комплексного механізму є політичний, правовий, організаційний, економічний, соціальний та інші механізми, які взаємодіють між собою з метою досягнення цілей державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Політичний механізм, який формує основи державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, обґрунтовує вибір пріоритетних напрямків її подальшого розвитку і реалізації, тобто – це система організаційно оформлених цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподілу між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), прийняття й здійснення найважливіших політичних і адміністративних рішень, а також здійснення зовнішнього контролю за їхнім виконанням [13, с. 115].

Цей механізм спрямований на зміцнення відповідних суспільних відносин у сфері державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та є основним політичним засобом щодо утвердження її пріоритетних напрямів розвитку.

Правовий механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства направлений на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Основні кроки щодо ефективного використання цього механізму: реформування законодавчо-нормативної бази, яка регламентує державну політику у сфері розвитку громадянського суспільства, поетапне виконання першочергових заходів визначених у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, а також використання незалежної соціальної експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

В основі економічний механізм лежить економічне стимулювання розвитку відповідної державної політики.

Інформаційний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства забезпечує координацію та узгодженість дій її суб'єктів і об'єктів та забезпечує удосконалення соціальної та економічної статистичної звітності відповідно до вимог ефективного державного управління у сфері розвитку громадянського суспільства і запровадження новітніх інформаційних технологій та моніторингу основних напрямів державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства [14, с. 6]. Вказаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації стосовно розвитку громадянського суспільства в країні, її збір та

поширення, а з іншого – державну систему моніторингу. Це призведе до швидкого надання і використання в повному обсязі необхідної інформації всіх учасників процесу державного управління у сфері розвитку громадянського суспільства на загальнодержавному рівні.

Організаційний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства містить в собі суб'єкти та об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів управління розбудови громадянського суспільства в Україні, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, здійснюють контроль за їх діяльністю та фіксує результати функціонування.

Важливу роль посідає мотиваційний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, до складу якого входять матеріальні стимули, форми нематеріальних стимулів, заходи, направлені на усунення напруг і конфліктів, що заважають успішній реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, під механізмом формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства розуміємо сукупність засобів та методів впливу на функціонування та розвиток громадянського суспільства з метою досягнення цілей відповідної державної політики.

Послідовна реалізація державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства за допомогою комплексного механізму державного управління відповідає завданням загальнонаціональної консолідації українців, підтримує єдність національного організму в просторовому та часовому вимірах. Для успішної реалізації

державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства необхідним є збалансоване поєднання представлених вище дієвих механізмів здійснення державних заходів у сфері державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Нами пропонується використання комплексного механізму реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, побудованому на системі взаємодії суб'єктів та об'єктів реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, чіткій координації в управлінні організаційними структурами, забезпечення системи контролю за виконанням чинного законодавства, тому що саме від ефективності його функціонування залежить успішна реалізація державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Ефективність запропонованого комплексного механізму залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, економічного, організаційного та мотиваційного.

Комплексний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства надасть можливість координувати процеси формування та реалізації відповідної державної політики, прослідити зміни взаємовідносин між її окремими елементами в ретроспективному та перспективному аспекті, проаналізувати через порівняння відмінності систем державного управління у сфері державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в різних країнах як з точки зору їх первинного формування, проведення системних змін, так і щодо поточного процесу подальшої реалізації. І саме ці фактори повинні оптимізувати процес послідовного та виваженого функціонування державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства як цілісної соціальної системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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 ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – № 2. – С. 432–438.
2. Кульман А. Экономические механизмы : Пер.с франц. / Под общ. ред. Н. И. Хрустальной. – М. : Прогресс, 1993. – 192 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / За ред. Н. Р. Нижник. – К. : 1998. – 160 с.
6. Державне управління і менеджмент : [навчальний посібник у таблицях і схемах] / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Харків : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Круглов М. М. Стратегическое управление компанией : [учеб. для вузов] / М. М. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 356 с.
8. Краснопоорова С. В. Механізм удосконалення регіонального управління у сфері зайнятості населення : автореферат дисертації ... к. держ. упр. – Х., 2002. – 20 с.
9. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; За наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
10. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Харків : Видавництво ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
12. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2005. – Вип. 3(12). – 316 с.
13. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / І. В. Арістова ; За заг. ред. О. М. Бандурки : [моногр.] – Х. : Вид-во УВС, 2000. – 368 с.

14. Панченко Г. О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні : обґрунтування доцільності впровадження / Г. Панченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип. 8–2011. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.

Рецензенти: Сорока С. В., д.держ. упр., доцент;
Козлова Л. В., к.держ.упр., ст. викладач.

© Орцева О. С., 2014

Дата надходження статті до редколегії 27.05.2014 р.

ОРЦЕВА Олена Сергіївна – аспірант Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи і механізми формування громадянського суспільства.

МОНІТОРИНГ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЩОДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті зроблено аналіз громадської думки щодо європейської інтеграції України відповідно до даних різних соціологічних досліджень у період з початку переговорів про укладання нової посиленої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і дотепер. Виявлено загальні тенденції і певну зміну ставлення громадськості до євроінтеграції. Запропоновані рекомендації для успішної реалізації державної стратегії у цій сфері.

Ключові слова: громадська думка, опитування, європейська інтеграція, ЄС, Україна, моніторинг, державна євроінтеграційна політика.

В статье сделан анализ общественного мнения относительно европейской интеграции Украины в соответствии с данными различных социологических исследований в период с начала переговоров о заключении нового усиленного Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС и до сих пор. Выявлены общие тенденции и определенное изменение отношения общественности к евроинтеграции. Представлены рекомендации для успешной реализации государственной стратегии в этой сфере.

Ключевые слова: общественное мнение, опрос, европейская интеграция, ЕС, Украина, мониторинг, государственная евроинтеграционная политика.

This article analyses public opinion on European integration of Ukraine according to the various sociological studies since the beginning of negotiations on a new enhanced association agreement between Ukraine and the EU and till now. The general trends and a certain change in public attitudes towards European integration are found. The recommendations for successful implementation of state strategy in this sphere are proposed.

Key words: public opinion, polling, European integration, the EU, Ukraine, monitoring, state policy towards Eurointegration.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Врахування думки громадян при реалізації євроінтеграційної стратегії є важливим фактором її успішності. Наприклад, Норвегія два рази подавала заявку на вступ до ЄС і кожного разу відповідала умовам набуття членства в ньому. Однак вона двічі не стала членом Євросоюзу, бо її вступ до ЄС не був підтриманий громадянами держави на загальнонаціональних референдумах щодо вступу. Тому для визначення шляхів удосконалення механізмів реалізації державної євроінтеграційної політики України потрібно проаналізувати громадську думку останніх років щодо інтеграції нашої держави до ЄС та можливого вступу до цієї організації. Йдеться про те, що врахування ставлення громадськості щодо цього питання є важливим фактором для оцінки результатів державної євроінтеграційної стратегії

України, що реалізовувалася практично протягом всієї незалежності нашої держави, та окреслення її можливих перспектив на майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Опитування громадської думки щодо європейської інтеграції України проводили різні дослідницькі установи: Інститут соціології НАН України, Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, Київський міжнародний інститут соціології, Центр соціальних та маркетингових досліджень «СОЦІС», соціологічна служба Центру Разумкова, «GfK Ukraine» тощо. Отже, **метою цієї статті** є виявлення загальних тенденцій і можливої зміни ставлення громадськості до європейської інтеграції України в період з початку переговорів про укладання нової посиленої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і дотепер шляхом аналізу громадської думки щодо цього питання

відповідно до даних різних соціологічних досліджень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Власне, за узагальненими даними вчених-соціологів Інституту соціології НАН України у 2009 р., значна кількість українців – 44,2 % зробила свій вибір на користь вступу України до ЄС [1, с. 15]. Більш того, починаючи з 2006 р. позитивне ставлення громадян України до вступу України в ЄС переважає негативні оцінки такого вектору розвитку держави [7, с. 6]. За даними загально-

національного опитування громадської думки в Україні щодо європейської інтеграції, яке було проведено у червні 2006 р., грудні 2008 р., грудні 2009 р. і грудні 2011 р. Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Українською соціологічною службою [16], в середньому близько 45 % підтримують вступ України до ЄС (див. табл. 1). Зауважимо, що за період від 2006 р. до 2011 р. громадська думка незначно змінилася в сторону підтримки євроінтеграції України – від 43,7 % у 2006 р. до 46,0 % у 2011 р.

Таблиця 1

Чи повинна Україна стати членом ЄС (у %)?

	Червень 2006 р.	Грудень 2008 р.	Грудень 2009 р.	Грудень 2011 р.
Так	43,7	43,3	42,8	46,0
Ні	35,9	34,6	32,9	32,9
Важко сказати	20,4	21,7	24,3	21,1

Джерело: [16].

Відповідно до результатів згаданого вище опитування у 2011 р., існує різниця між ставленням громадян України до європейської

інтеграції нашої держави залежно від географічного регіону держави та залежно від віку (див. табл. 2.).

Таблиця 2

Чи повинна Україна стати членом ЄС? (станом на 2011 р., у %)

	Так	Ні	Важко сказати
Ставлення людей у різних регіонах до членства України в ЄС			
Захід	74,2	22,4	3,3
Центр і Північний схід	49,7	22,4	27,9
Південь і Південний схід	36,0	42,3	21,8
Донбас і АР Крим	26,4	47,7	25,9
Ставлення різних вікових груп до членства України в ЄС			
18-29	58,0	21,9	20,4
30-54	46,3	32,2	21,4
55 та старші за 55	35,2	43,4	21,4

Джерело: [16].

Так, традиційно значно більше половини населення на заході держави (74,2 %) підтримує європейську інтеграцію, в той час як в Центрі та Північному Сході – близько половини (49,7 %), а на Півдні та Південному Сході, а також Донбасі та АР Крим – значно менше половини (36,0 % і 26,4 % відповідно).

Щодо ж різниці за віковим критерієм, то більше половини (58 %) молоді та близько

половини людей середнього віку (46,3 %) підтримують європейську інтеграцію. Натомість саме пенсіонери як вікова група не підтримують вступ України до ЄС.

Вже у 2013 р. Інститут соціології НАН України оприлюднив схожі дані щодо регіональних (див. табл. 3.) та вікових відмінностей (див. табл. 4.) у ставленні населення до інтеграції до ЄС.

Таблиця 3

Регіональні відмінності у ставленні населення до вступу України до ЄС (станом на 2013 р., у %)

Як Ви ставитесь до вступу України до ЄС?	Захід України	Центр України	Південь України	Схід України	У цілому
Скоріше негативно	7,2	20,3	36,0	47,6	27,9
Важко сказати	25,4	33,9	26,2	34,5	30,3
Скоріше позитивно	67,4	45,8	37,8	17,9	41,6

Джерело: [12, с. 153].

Таким чином, якщо порівнювати регіональні відмінності в ставленні населення до вступу до ЄС у 2011 р. (див. табл. 2.) і у 2013 р. (див. табл. 3.), то можна підсумувати, що в західному регіоні

держави підтримка євроінтеграції дещо зменшилася за декілька років, а в інших регіонах України практично ніякої динаміки немає у ставленні українців до цього питання.

Таблиця 4

**Вікові відмінності у ставленні населення до вступу України до ЄС
(станом на 2013 р., %)**

Як Ви ставитеся до вступу України до ЄС?	До 30 років	30-54 роки	Понад 55 років	У цілому
Скоріше негативно	21,6	26,1	34,9	27,9
Важко сказати	29,6	30,3	30,8	30,3
Скоріше позитивно	48,8	43,7	34,2	41,6

Джерело: [12, с. 153].

Вищезазначені результати підтверджує і опитування громадської думки, проведене Київським міжнародним інститутом соціології у листопаді 2013 р. за два тижні до Вільнюського Саміту: за вступ до ЄС готові голосувати на можливому всеукраїнському референдумі з цього питання саме молоді українці (віком 18-29 років – 51 % і віком 30-39 років – 41 %) [14]. Отож, якщо порівнювати результати опитувань щодо євроінтеграції України різних соціологічних служб за останні роки, то можна виявити, що загалом приблизно половина молоді підтримує членство нашої держави в ЄС.

Крім того, як зауважує експерт Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» М. Золкіна в результаті аналізу громадської думки, існує взаємозв'язок між рівнем обізнаності про відносини Україна – ЄС та підтримкою членства нашої держави в цьому об'єднанні. Наприклад, у 2011 р. 52 % тих людей, які підтримували вступ України до ЄС, знали про переговори про Угоду про асоціацію між Україною та Євросоюзом, у той час як тільки 37 % людей позитивно ставилися до євроінтеграції нашої держави з числа тих, хто були невідомі про сучасний стан відносин двох сторін [7, с. 6].

Моніторинг громадської думки, проведений Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова у грудні 2012 р., виявив, що українці в абсолютній більшості підтримували ті умови, які ЄС висунув Україні для підписання Угоди про асоціацію з ЄС, а саме: вдосконалення виборчої системи, запровадження виборчого кодексу – 69 %, реформування судової системи – 76 %, усунення випадків вибіркового політично мотивованого судочинства – 70 %, виконання рішень Європейського суду з прав людини – 75 %. Більш того, ці вимоги ЄС підтримувала більшість виборців усіх регіонів та всіх політичних партій у Верховній Раді України після виборів 2012 р. [5]. На думку автора цього дослідження, на цей фактор доречно було звернути увагу, адже він показує еднання українців щодо питань реформування тих сфер, на яких наполягає ЄС для підписання Угоди про асоціацію, а тому вказує на важливість

актуалізації вирішення цих проблем діючими політичними елітами та органами державного управління.

За даними Інституту соціології НАН України, в першій половині 2013 р. підтримка населенням ідеї вступу України до ЄС становила 41,6 % [12, с. 8, с. 152]. У квітні 2013 р. вступ України до ЄС підтримувала відносна більшість опитаних (46 %), відповідно до моніторингу громадської думки Центру Разумкова [6, с. 104]. У травні 2013 р. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова провели опитування громадської думки, яке теж показало, що 42 % населення вважали вступ до ЄС основним інтеграційним напрямком України. При цьому лише 21 % населення України коли-небудь були у державах Західної Європи чи Північної Америки, і найменше з них – зі Сходу України (13,2 %) порівняно з 32,8 % із Заходу України [10]. Варто враховувати, що відповідно до зазначеного опитування громадської думки у 2013 р. лише 34 % українців вважають себе європейцями, а 55 % громадян нашої держави європейцями себе не вважають. При цьому характерно, що переважній більшості українців (59 %) у всіх регіонах України, а особливо на Сході та Півдні, потрібен відповідний рівень матеріального добробуту для того, щоб вони відчували себе європейцями. Наявність іншого важливого фактору для того, щоб відчувати себе європейцем – цінностей демократії, прав людини та верховенства права – є другим після матеріального добробуту і є важливим більше для населення Заходу і Центру України, ніж Півдня і Сходу. Цікаво, що саме серед молоді віком до 29 років є найбільша частка тих, хто відчуває себе європейцем (43 %), а найменше (62 %) – серед найстаршого покоління віком від 60 р. [8, с. 4-8], тобто серед пенсіонерів.

Соціологічне дослідження, проведене Центром Разумкова у квітні 2013 р., також показало, що прихильники вступу України до ЄС найчастіше обґрунтовують свою позицію економічними причинами: збільшенням добробуту громадян після вступу до ЄС. Після економічних причин вступу до ЄС, прихильники євроінтеграції за

пріоритетністю називають і соціальні перспективи, соціальні зміни, що мають відбутися після членства України в ЄС, а також спрощення пересування країнами ЄС для громадян України [6, с. 105], тобто лібералізація або ж відмова від візового режиму між Євросоюзом та Україною.

Важливим узагальненням аналізу думок українців щодо інтеграції України до ЄС є те, що до цього процесу немає позитивного ставлення абсолютної більшості всіх громадян України незалежно від регіональних та вікових відмінностей. Однак, така ситуація почала змінюватися в кінці 2013 р. Так, у листопаді 2013 р., напередодні Вільнюського Саміту, українська редакція «Deutsche Welle», оприлюднив дані опитування громадської думки, яке на його замовлення робило українське представництво соціологічного інституту IFAK, згідно з якими більшість українців (58 %) виступають за вступ України до ЄС, при чому з них 37% прагнуть приєднання впродовж п'яти років [3].

Водночас, у грудні 2013 р. соціологічна служба Центру Разумкова і Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» провели опитування громадської думки, яке показало, що якби в грудні 2013 р. відбувся загальноукраїнський референдум про вступ до ЄС, то більшість населення України проголосували б за вступ (48 %), проти – 36 % [9]. Згідно з результатами дослідження, проведеного Центром соціальних та маркетингових досліджень «СОЦИС» та Соціологічною групою «Рейтинг» у грудні 2013 р., 49,1 % громадян України проголосували б на референдумі за приєднання України до ЄС, проти проголосували б 29,6 %. У свою чергу серед тих хто визначився взяти участь у такому референдумі число прихильників ЄС становить 62,4 % [11]. Вже у січні 2014 р. дані загальноукраїнського соціологічного дослідження Центру соціальних та маркетингових досліджень «СОЦИС» показали, що 43 % опитаних проголосували б за вступ України до ЄС на референдумі, а з тих, хто має намір брати участь у такому референдумі і визначився зі своїм вибором – 57,6 % українців проголосували б «за» вступ до ЄС [2]. З огляду на це можна констатувати, що рівень громадської підтримки євроінтеграції України значно виріс в кінці 2013 р. – на початку 2014 р., тобто після призупинення урядом України євроінтеграції і не підписання Україною Угоди про асоціацію на Вільнюському Саміті в листопаді 2014 р.

Крім того, змінювалася і в сторону збільшення протягом 2013 р. прихильність українців до підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС. Насамперед, цікаві дані соціологічного дослідження у квітні 2013 р. з цього приводу наводив Центр Разумкова: 42% опитаних підтримували підписання Угоди, хоча при цьому відзначалося, що далеко не всі прихильники вступу до ЄС виступали за підписання цієї Угоди [6, с. 104]. Водночас, серед причин підтримки однією з

головних для громадян є те, що підписання Угоди стане початку процесу вступу до ЄС; при цьому лише 30 % респондентів знають зміст цієї Угоди [6, с. 104]. Натомість, вже в жовтні 2013 р. українська редакція «Deutsche Welle» оприлюднила результати моніторингу громадської думки, яке на його замовлення робило українське представництво соціологічного інституту IFAK. Згідно з ними, напередодні Вільнюського Саміту, у жовтні 2013 р. лише половина українців (50 %) хотіли б, аби Україна ще у 2013 р. підписала Угоду про асоціацію і зону вільної торгівлі з ЄС, при чому зазначалося, що підтримка українцями асоціації з ЄС дещо зменшилася порівняно з опитуванням раніше [4]. Найбільша компанія з маркетингових та соціальних досліджень в Україні «GfK Ukraine» також здійснила соціологічне дослідження у жовтні 2013 р. Воно виявило, що 45 % українців вважали, що країна має підписати Угоду про асоціацію з ЄС; водночас, серед тих, хто мав однозначну позицію щодо стратегічного вибору України, 54 % були впевнені, що Україна повинна підписати Угоду про асоціацію з ЄС і в майбутньому стати членом цього об'єднання. Крім того, серед громадян у віці 16-29 років, які мають власну позицію з інтеграційних питань, 73 % – за підписання Угоди з ЄС, в той час як серед респондентів віком понад 60 років – лише 45 % [13], що є вже прогнозованою різницею в ставленні до євроінтеграції України за віковим критерієм відповідно до всіх соціологічних досліджень.

Нагадаймо, що показник громадської підтримки євроінтеграції загалом, а не конкретного аспекту підписання Угоди про асоціацію з ЄС, також становив до 50 % до Вільнюського Саміту, як показували практично всі соціологічні дослідження в Україні.

Знайий західний науковець Д. Дайнен підкреслює, що в історії ЄС були приклади того, як громадська думка спочатку відносилася негативно до певної ініціативи ЄС, а пізніше змінювала своє ставлення на позитивне. При цьому в певних випадках, як, наприклад, введення єдиної європейської валюти євро, управлінці Євросоюзу приймали рішення незважаючи на негативне ставлення до нього громадян, яке пізніше змінювалося на позитивне. Так, через два роки після введення валюти євро кількість його прибічників та противників серед громадян була приблизно однаковою (47 % – «за» і 44 % – «проти»), а вже у 2006 р. 60 % населення ЄС підтримували євро, причому найбільше відсоток прихильників євро зріс у Німеччині, 60 % громадян якої виступали проти його введення у 1990-х рр. Отож, враховуючи викладене, відомий західний спеціаліст з ЄС Д. Дайнен робить висновок, що принаймні в певних питаннях політичні лідери ЄС можуть раціонально стверджувати, що їх рішення випереджають громадську думку [15, с. 101-104]. Засновуючись на цих аргументах відомого дослідника і

наведених фактах, можна припустити, що приймаючи державно-управлінські рішення можливо не завжди потрібно їх базувати лише на громадській думці, якщо рішення є виваженим і рекомендованим відповідними спеціалістами, адже громадське ставлення до різних питань може змінюватися, особливо якщо до певного рішення немає негативного ставлення абсолютної більшості населення.

Отож, дослідження вищевикладеної проблеми підводить до висловлення певних рекомендацій і **висновків**.

Окрім необхідних політичних факторів, у тому числі незворотності реформ і стратегічного розвитку держави у зв'язку з обранням громадянами на виборах проєвропейських політиків та політичних партій, існує й чинник схвалення громадянами вступу до ЄС на кінцевому етапі успішної реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Важливим узагальненням аналізу громадської думки щодо інтеграції України до ЄС є те, що до цього процесу немає позитивного ставлення абсолютної більшості всіх громадян України незалежно від регіональних та вікових відмінностей. Однак, така ситуація почала змінюватися в кінці 2013 р. – початку 2014 р. в сторону більшої підтримки євроінтеграції України.

Аналіз зазначеного спонукає автора цього дослідження до висловлення рекомендації державним органам влади щодо покращення державної інформаційної політики на тему загальних знань про ЄС та відносин між Україною та ЄС на сучасному етапі. Така рекомендація базується на результатах аналізу громадської думки в Україні щодо європейської інтеграції, адже крім негативно налаштованих і необізнаних в цій темі громадян існує й значна кількість українців (близько 20 %), які не мають знань про Євросоюз і ще не сформували своє ставлення до перспектив членства України в ЄС. Більш того,

цей показник відповідає всім регіонам, окрім Західної України, і є однаковим для всіх вікових груп, що додатково аргументує таку рекомендацію автора цієї статті.

Разом із тим, дослідження вищевикладеної проблеми підводить до висновку про те, що цільовою групою для посилення державної інформаційної політики про ЄС та відносини Україна – Євросоюз є громадяни України всіх вікових груп у всіх регіонах України окрім західної її частини.

Крім того, можна зробити висновок, що відчуття себе європейцем і бажання вступу України до ЄС корелюють між собою, як показують результати опитування думки серед молоді України. Більш того, аналіз зазначеного дозволяє говорити про те, що саме високий рівень матеріального добробуту і дотримання основних цінностей демократії, на думку переважної більшості громадян України, відрізняють громадян держав-членів ЄС від українців, а брак цих факторів заважає громадянам нашої держави відчувати свою приналежність до європейської спільноти. Слід підкреслити, що єдиним однаково важливим фактором для відчуття себе європейцями в усіх регіонах України та серед всіх вікових груп населення є саме наближення до європейських соціально-економічних стандартів життя. З огляду на це автор цього дослідження вважає, що державна політика України, направлена на реформи в першу чергу в соціально-економічній сфері та виходу нашої держави з економічної кризи, є компліментарною і на даний момент найбільш важливою для подальшої успішної реалізації державної євроінтеграційної стратегії України.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у характеристиці механізмів залучення громадян до оцінки євроінтеграційної політики у державах-колишніх кандидатах на вступ до ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Геополітичні орієнтації населення і безпека України. За даними соціологів / Упорядник М. О. Шульга. – К. : ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2009. – 80 с.
2. Дані загальноукраїнського соціологічного дослідження моніторингу «Україна і українці» [Електронний ресурс] // Центр соціальних та маркетингових досліджень «СОЦИС». Прес-реліз. – 31 січня 2014 р. – Режим доступу : <http://www.socis.kiev.ua/ua/press/dani-zahalnoukrajinskoho-sotsiolohichnoho-doslidzhennja-monitorynhu-ukrajina-i-ukrajintsi.html>.
3. DW-Trend: більшість українців – за вступ до ЄС [Електронний ресурс] // Deutsche Welle. – 18.11.2013. – Режим доступу : <http://www.dw.de>.
4. DW-Trend: підтримка українцями асоціації з ЄС дещо зменшилась [Електронний ресурс] // Deutsche Welle. – 21.10.2013. – Режим доступу : <http://www.dw.de>.
5. ЄС чи Митний союз? Куди хочуть іти громадяни? – загальнонаціональне опитування [Електронний ресурс] // Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – 2013. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/es-chi-mitni-soyuz_-kudi-hochut-iti-gromadjani_---zagalnonacionalne-opituvannja-.htm.
6. Європейський Союз чи Митний Союз: громадська думка // Національна безпека і оборона. – 2013. – № 4–5. – С. 104–132.
7. Золкіна М. Ставлення населення України до європейської та євроатлантичної інтеграції України / М. Золкіна // Громадська думка. – № 2. – 2012. – 14 с.
8. Золкіна М. Українське суспільство : чи відчуваємо ми себе європейцями? / М. Золкіна // Громадська думка. – № 12. – 2013. – 11 с.
9. Політичні підсумки і прогнози: 2013 (загальнонаціональне й експертне опитування) [Електронний ресурс] // Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – 2013. – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/2013-i-politichni-pidsumki-i-prognozi-zagalnonacionalne-i-ekspertne-opituvannja.htm>.

10. Ставлення громадськості до європейської інтеграції [Електронний ресурс] // Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – 2013 – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/mlfgblfblgmkl.htm>.
11. Суспільно-політична ситуація в Україні грудень 2013 [Електронний ресурс] // Центр соціальних та маркетингових досліджень «СОЦИС». Прес-реліз. – 26 грудня 2013 р. – Режим доступу : <http://www.socis.kiev.ua/ua/press/suspilno-politychna-sytuatsija-v-ukrajini-hruden-2013.html>.
12. Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2013. – 566 с.
13. Українці обирають Євросоюз [Електронний ресурс] // GfK Ukraine. – 12 листопада 2013 р. – Режим доступу : http://www.gfk.ua/public_relations/press/press_articles/011218/index.ua.html.
14. Яким шляхом іти Україні – до якого Союзу приєднуватись? (преференції населення за два тижні до Вільнюського Саміту) [Електронний ресурс] // Київський міжнародний інститут соціології. Прес-релізи та звіти. – 26.11.2013. – Режим доступу : <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=204&page=1&t=3>.
15. Dinan D. Ever Closer Union. An Introduction to European Integration / D. Dinan. – Forth edition. – London : Lynne Reinner Pub, 2010. – 619 p.
16. Ukrainians opt for EU Membership, in Particular the Youth [Electronic resource] // Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – Access mode : <http://dif.org.ua/en/publications/press-relizy/dfefwgr.htm>.

Рецензенти: Штиршов О. М., к.держ.упр.;
Шатун В. Т., к.політ.н., доцент.

© Палагнюк Ю. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 05.05.2014 р.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – к.політ.н., доцент кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, державна політика України у сфері європейської інтеграції.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Стаття присвячена розгляду особливостей теоретичного розуміння питання трансформації системи органів державної влади, представлена характеристика її складових частин. Проаналізовано мету, задачі, характер, чинники, етапи та результати процесу трансформації в державному управлінні на прикладі країн Центральної та Східної Європи, а саме Республіки Польща.

Ключові слова: трансформація, трансформація державного управління, трансформація органів державної влади.

Статья посвящена рассмотрению особенностей теоретического понимания вопроса трансформации системы органов государственной власти, представлена характеристика ее составных частей. Проанализированы цель, задачи, характер, факторы, этапы и результаты процесса трансформации в государственном управлении на примере стран Центральной и Восточной Европы, а именно Республики Польша.

Ключевые слова: трансформация, трансформация государственного управления, трансформация органов государственной власти.

The article discusses the features of the theoretical understanding of the issue of transformation of the system of bodies of state power, the characteristic of its component parts. Analyzed the purpose, objectives, nature, factors, stages and results of the transformation process in public administration at the example of the countries of Central and Eastern Europe, namely the Republic of Poland.

Key words: transformation, the transformation of public administration, the transformation of public authorities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. З кінця 1980-х років і до початку нового століття в усіх державах Центральної та Східної Європи (в тому числі й Україна) відбувається активний процес реформування системи державного управління й удосконалення органів державної влади, тобто розпочинаються масштабні трансформаційні процеси. У кожній окремій державі трансформаційні процеси типово мають свою локальну та темпоральну визначеність, але є й процеси глобальних трансформацій, які пронизують як всесвіт, так і кожне окреме суспільство з його органами державного управління. Отже особливістю трансформаційних процесів є їх ускладненість. На даному етапі розвитку країн Центральної та Східної Європи особливу теоретичну та практичну цінність становлять наукові дослідження щодо вивчення трансформації державного управління як цілісного фактора успішності країни в світі. Потреба здійснити аналіз теоретичного аспекту трансформаційного процесу викликана прагненням

української системи державного управління до власних перетворень в контексті успішного прикладу польської трансформації органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вагомий внесок у вивчення проблеми розвитку державного управління зробили українські вчені: В. Д. Бакуменко, М. І. Лахижа, В. М. Мартиненко, В. Малиновський та інші. Вивченню іноземного досвіду трансформації державного управління присвятили свої дослідження Н. А. Гнидюк, І. А. Грицяк, С. Д. Василенко, І. А. Конюхова, А. М. Данилов, Я. Гонцяж, Л. Колярсько-Бобинська, І. С. Яжборовська та інші вчені. Однак, проблеми теоретичного осмислення специфіки системи трансформації, зокрема місця державних органів влади в реалізації логіки трансформаційних процесів, поки що залишаються найбільш невизначеними.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження автор статті визначив наступні завдання: проаналізувати сучасні теоретичні підходи, що розкривають суть

трансформаційних процесів, визначити особливості, мету, задачі, характер, чинники, етапи та результати процесу трансформації в державному управлінні на прикладі країн Центральної та Східної Європи, а саме Республіки Польща.

Виклад основного матеріалу дослідження. Результативність нашого дослідження детермінована ступенем розуміння і трактування термінів «трансформація», «трансформація державного управління» і «трансформація органів державної влади». Проаналізувавши наукову літературу, можна стверджувати, що «трансформація» має ряд близьких за змістом понять і досить часто використовується в різних областях наукового знання і в публіцистичних текстах. Однак «теорії трансформації» як такої ще не існує. Тому й найбільш вагомим визначенням виступає «трансформація» в широкому сенсі, а «трансформація державного управління» і «трансформація органів державної влади» є складовими частинами масштабного системного процесу трансформації.

Термін «трансформація» походить від латинського слова «transformare», «transformatio» і перекладається як «перетворення», «зміна». В словниках сучасної літературної мови термін «трансформація» подається як перетворення, зміна виду, форми, істотних властивостей того чи іншого об'єкта, видозміна соціальних інституцій та структур, що часом супроводжується їх докорінним оновленням [1, с. 561]. Трансформація означає перехід до якісно нового стану суспільно-політичної організації, характеризує зміни в країнах, які перейшли до нової соціально-економічної політики. Це системний тривалий процес, який в різних країнах відбувається по-різному, відповідно з різними результатами. Тому й різні країни напружують свій власний шлях та досвід трансформації.

Трансформація державного управління представляє собою докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функціонування, передусім перехід до нових принципів управління. Основним шляхом трансформацій системи державного управління виступають відповідні реформи, тому співвідношення між управлінськими реформами та трансформацією управління можна розглядати як співвідношення «шлях – мета». Докорінне перетворення всієї системи державного управління може здійснюватися також в межах соціальних або політичних революцій, проте останні в наш час вважаються менш доцільними, ніж еволюційні зміни за допомогою реформ [2, с. 713].

Трансформація органів державної влади – це зміна їх структури, докорінне перетворення форми та змісту функціонування, досягнення нового якісного стану їх організації. Це спеціально утворені органи, які від імені держави застосовують систему повноважень і механізмів для забезпечення функціонування держави та

реалізації її місії. Виходячи з принципу поділу влади в державному управлінні органи державної влади складаються з трьох гілок (законодавчої, виконавчої, судової), а також державних органів, що не віднесені до жодної з гілок. Це запорука створення демократичної, правової організації державної влади. Подібна ситуація можлива за умов, коли процеси формування та закріплення загальної волі (відповідно, потреб, інтересів і цілей) у законах, виконання законів та безпосереднього управління, контролю за законами і розв'язання конфліктів при їх застосуванні розділені, розмежовані між гілками влади, а отже, скоординовані за допомогою механізму взаємного стримування та протидії.

Мета трансформації – заміна старої партійно-державної системи, створення нової системи державного управління, нового правового простору, суттєве оновлення органів державної влади, виробничого потенціалу суспільства та зростання загального добробуту в державі. Суттєву частину трансформації складають економічні перетворення, оскільки стан економіки країни багато в чому визначає сутність трансформації суспільства, хоча, обов'язково будуть присутні й інші складові трансформації. Трансформаційний процес виявляє себе як мистецтво державного управління в перехідний період, мистецтво вдалого використання плюсів та мінусів конкретної ситуації. Це призводить до підвищення відповідальності державних управлінців країни, їх орієнтацію на громадську думку.

Потреба в трансформації виникає тоді, коли існуючими методами управління не можна розв'язати тих проблем в суспільстві, що починають виникати. Тому постає питання про зміну існуючих принципів, методів, функцій та форм існування. З'являється необхідність визначитися із новими формами, відстежувати успішні приклади змін, виробляти механізми перетворення. Країни, перш за все, мають точно визначити шлях переходу в нову якість з альтернативним вибором найкращого варіанту. Можна виокремити різні за характером шляхи трансформаційних перетворень. Це революційні, еволюційні та імітаційні.

Революційний характер трансформації передбачає фундаментальну структурну зміну існуючої системи державного управління, яка відбувається раптово, миттєво, тобто протягом відносно короткого часу. Багатовіковий досвід світового економічного розвитку свідчить, що революційні зміни часто завершувалися розвалом економіки з великими втратами, вкрай негативними соціальними наслідками і людськими трагедіями. При цьому програми подолання цих наслідків вимагали величезних інвестиційних і поточних витрат, а також відповідного часу. На економічне й технологічне відновлення навіть до рівня стартових рубежів, з яких починається подальший розвиток, уходили десятиріччя.

У той же час еволюційний шлях трансформацій не викликає соціальних потрясінь, забезпечує планомірну трансформацію темпами більш високими, бо виключаються періодичні руйнації господарських структур і джерел внутрішніх нагромаджень, які спрямовуються в інвестиційну та інноваційну діяльність у чергових відтворювальних циклах. Інакше кажучи, безперервні процеси оновлення старих і створення якісно нових конкурентоздатних систем, розвитку інфраструктури відбуваються шляхом еволюцій значно інтенсивніше і з меншими сукупними витратами.

Імітаційний характер трансформації передбачає перехід від державного соціалізму до ліберальної демократії через запозичення, копіювання успішних прикладів з розвинених країн. Слід зазначити, що трансформаційні процеси й перетворення можуть відбуватися як шляхом зміни влади в країні, так і без такої зміни, шляхом реформування всіх органів та систем державного управління.

Дослідник В. Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [2, с.150]. У відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг, уряди багатьох країн світу в кінці двадцятого століття здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню розвитку системи державного управління. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління суспільством, що означає заміну традиційних способів управління, які базувалися на застосуванні владних повноважень, на більш гнучкі. А також перехід від чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних управлінських послуг.

Основними чинниками, що вплинули на процес трансформації в державному управлінні стали: вимоги суспільства до зменшення чисельності та підвищення продуктивності роботи органів державної влади та державних установ; необхідність запровадження ринкового стилю управління; потреба у децентралізації владної вертикалі; доцільність фокусування уваги на результатах управління, а не на процедурах; прозорість процесів державно-політичного та господарсько-економічного життя; налагодження двосторонньої комунікації між суб'єктами державного управління й широким загалом; досягнення консенсусу в суспільстві.

Оскільки трансформація представляє собою процес, то важливо визначити його етапи. По-перше, відбувається переоцінка існуючого становища в суспільстві та оцінка змісту й масштабів кризи, що має системний характер в країні. На другому етапі трансформації відбувається соціальна діагностика, тобто об'єктивна характеристика сучасного становища в країні, історія його виникнення та пошук можливостей та шляхів виходу із кризової ситуації. На наступному етапі проводиться демонтаж старої системи, ліквідація її реальних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку. На останньому етапі відбувається нове самовизначення суспільства, висування та обґрунтування перспективних шляхів розвитку. Таку характеристику етапів процесу трансформації запропонував білоруський вчений Данилов А. М [3, с.10]. Однак, на думку автора, перший та другий етапи трансформаційного процесу можна об'єднати через схожість їхніх задач. Таким чином, можна представити наступну поетапну характеристику процесу трансформації.

На першому етапі проводиться діагностика існуючого становища в суспільстві, визначається історія виникнення кризових явищ в країні. На другому етапі відбувається демонтаж старої системи державного управління, ліквідація її реальних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку. На третьому етапі, відповідно, відбувається нове самовизначення суспільства, висування та обґрунтування перспективних шляхів розвитку. Спробуємо дати коротку поетапну характеристику процесу трансформації органів державної влади в країнах Центральної та Східної Європи і конкретно в Республіці Польща та визначимо досягнуті зміни в кожний з етапів.

Перший етап трансформації державного управління та органів державної влади розпочався з визначення того, які норми існування державного управління повинні бути чітко відкинуті і ніколи не будуть відтворюватися. Початком процесу трансформації варто вважати усунення комуністичної партії від влади або, принаймні, ліквідацію її монополії на урядову владу. В Польщі перший етап трансформації представлений роботою «круглого столу», що працював у лютому-квітні 1989 року та включав представників правлячої коаліції, «Солідарності», Загальнопольської угоди профспілок та римо-католицької церкви (всього в переговорах брало участь 56 осіб) [4, с. 340]. В якості безпосереднього результату роботи «круглого столу» 7 квітня 1989 року Сейм прийняв три закони, які започатковували основні зміни в польській політичній і законодавчій системі державного управління та виборчих законів. Найбільш важливими з них були: формування другої палати парламенту, названої Сенатом, можливість вільного висунення виборцями

кандидатів до Сейму та Сенату та створення канцелярії Президента замість Державної Ради.

На другому етапі трансформації державного управління та органів державної влади відбувався демонтаж старої системи державного управління, ліквідація її реальних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку, що втілювалося в процес прийняття конституцій (1990-ті роки), які стали найкращим інструментом стримування демократичної держави на сучасному етапі. Чинна Конституція Республіки Польща була прийнята парламентом – Національним зборами – 2 квітня 1997 року, підписана президентом А. Квасьневським 16 липня 1997 року і схвалена на референдумі 25 травня 1997 року [5].

На цьому етапі трансформації можна простежити реалізацію змін в структурі та механізмі функціонування перетворених чи нових органів державної влади. В Польщі було внесено принципові зміни в структуру і механізм функціонування як центральних, так і місцевих органів державної влади. Стосовно трансформації центральних органів державної влади в Польщі слід визначити наступне. По-перше, відбулися зміни в структурі та функціонуванні парламенту. Розділ 4 конституції отримав назву: «Сейм і Сенат», тобто відбулося відродження двопалатної структури польського парламенту, яка передбачалась конституцією Польщі 1921 року. На думку російської дослідниці І. Конюхової, побудова парламенту згідно з принципом бікамералізму має здатність «оптимізувати законодавчий процес, відігравати роль гальма та протидії швидким та недостатньо продуманим законодавчим рішенням нижньої палати та відповідно забезпечувати поступальне й стабільне функціонування державності» [6].

По-друге, в прийнятих конституціях з'являється новий орган державної влади – інститут президенства, який був покликаний виконувати важливі політичні функції. В умовах плюралістичного складу парламенту президент повинен забезпечувати стабільність влади, єдність держави і її персоніфікацію, будучи уособленням, або символом цієї держави. Як зазначав відомий російський дослідник сучасної історії Польщі Н.І. Бухарін, «для поляків, особливо для інтелігенції, президент, перш за все, має бути символом і гарантом непорушності Республіки Польща, стабільності її моральних основ» [7, с. 90].

По-третє, як і у більшості економічно розвинених країн світу, в Польщі вища виконавча влада представлена урядом – Радою Міністрів, який проводить внутрішню та зовнішню політику країни, забезпечує виконання законів, видає розпорядження, розробляє держбюджет, керує його виконанням, забезпечує громадський порядок, забезпечує зовнішню безпеку держави (стаття 146). Прийняття в Польщі нової Конституції 1997 р., законів «Про організацію та порядок роботи Ради міністрів і сфери діяльності

міністрів» від 8 серпня 1996 р. [8] та «Про сектори урядової адміністрації» від 4 вересня 1997 р. [9] забезпечили чітке розмежування повноважень між гілками влади, насамперед у трикутнику Президент – Рада Міністрів – Сейм. До сфери повноважень президента належать, перш за все, питання зовнішньої політики та національної безпеки, а Рада міністрів та органи виконавчої влади зосередили у своїх руках усі повноваження у сфері внутрішньої політики. Відбувся перехід від галузевого до функціонального принципу управління, коли міністерства концентрують свою діяльність на функціях планування та стратегічного управління, регулюванні і здійсненні моніторингу соціально-економічних процесів.

Трансформація місцевих органів державної влади в Польщі відбувалася шляхом здійснення адміністративно-територіальної реформи, яка була започаткована в 1990 році, а повністю завершена в 1998 році. Проведення адміністративної реформи було викликане необхідністю оптимізації процесу управління територіями і приведення територіального устрою у відповідність до існуючої в Європейському Союзі системи регіонального поділу NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics), що запроваджена в 1998 році і являє собою п'ятирівневу ієрархічну класифікацію, де відокремлюються три регіональних рівні (NUTS 1–3) та два місцевих (NUTS 4–5) [10].

Реформою передбачалося: а) внести зміни до територіального поділу, що існував з 1975 року і передбачав поділ Польщі на воєводства й муніципалітети; б) скоротити кількість воєводств і створити другий рівень місцевих органів влади – округи; в) побудувати структури сильної держави й поліпшити управління нею; г) передати значний обсяг влади та фінансових ресурсів із центрального рівня до рук демократично обраних самоврядних гілок влад і д) поліпшити розпорядження громадськими коштами [11, с. 34].

У результаті адміністративно-територіальної реформи польська держава була поділена на 16 воєводств, на території яких існує 308 повітів (від 1 січня 2002 – 315) і 2 489 гмін, з яких 65 – міста зі статусом повіту. Гміни – найбільш важливий рівень державного управління, оскільки їх діяльність націлена на надання основних адміністративних, соціальних послуг та послуг у сфері інфраструктури. В результаті на сьогодні Польща має три рівні місцевого (регіонального) самоврядування, кожен з яких є незалежним від інших, володіє власними активами та фінансовими ресурсами. Місцеві та регіональні органи державної влади не є підлеглими по відношенню до центральних, а діють вільно і незалежно, і залежать лише від перегляду чинної системи законодавства. Відновлення гмінного самоврядування – це шлях до побудови громадянського суспільства в демократичній польській державі.

Третій етап трансформації державного управління та органів державної влади передбачає

визначення бажаних перспектив розвитку країни, відношення населення до змін, що відбулись, формування нового самовизначення суспільства. Про успіхи трансформації країн Центральної та Східної Європи і конкретно Польщі, свідчить їх вступ до НАТО та Європейського Союзу – міжнародних організацій, які висувають до своїх членів високі вимоги щодо додержання політичних свобод і громадянських прав та демократичності політичного устрою. Урядова політика поєднує ліберальні реформи з заходами соціального захисту населення. «Польща – європейська країна і з новою епохою ми маємо достатньо сил для проведення необхідних змін. Нашим завданням стало повернення історичного місця Польщі серед країн Західної Європи, не забуваючи при цьому і своїх сусідів, і те, що добрі відносини з ними визначають наш добробут» – відзначав А. Квасьневський відразу після приходу до влади, чим фактично вперше на офіційному рівні проголошував європейську й атлантичну інтеграцію головним завданням розвитку країни на найближчі десятиріччя [13].

У зовнішній політиці за усіх польських урядів домінував західний вектор, що викликав зворотну реакцію – політичну та економічну підтримку трансформаційних процесів західними демократіями. 12 березня 1999 року Польща стала членом Організації Північноатлантичного Договору (НАТО), що було логічним наслідком змін, які відбувалися в країні після 1989 року та докорінним чином сприяло підвищенню міжнародної безпеки Польщі, а також полегшило процес інтеграції країни з іншими європейськими структурами. У травні 2003 року на загальнонаціональному референдумі 77,5 % поляків висловилися за вступ Польщі до Європейського Союзу. Тобто, протягом тривалого часу, незалежно від зміни польських урядів характерною рисою всього трансформаційного процесу була його спрямованість на перебудову органів державної влади та системи державного

управління в такий спосіб, щоб вона стала більш раціональною, упорядкованою, орієнтованою на задоволення потреб громадян та на ефективне функціонування, достосування до норм ЄС, повернення до традиційної системи державного управління, що існувала до соціалізму.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Виходячи з вищезазначеного можна констатувати, що при переході від тоталітарних режимів до демократичної системи державного управління трансформаційний процес охоплює усі сфери суспільного життя, бо і в політиці, і в економіці, і в культурі – скрізь треба замінити монопольну систему на плюралістичну. Дослідники визначили такий перехід як модель прямого переходу. Сутність цієї моделі полягає в тому, що після загибелі комуністичного (тоталітарного) режиму в країні встановлюється режим електоральної (процедурної) демократії, який поступово консолідується і переростає у ліберальну (структурну) демократію. Такий варіант продемонстрували Польща, Словенія, Естонія, Угорщина, Словаччина, Литва, Латвія, Чехія, які, за висновками «Freedom House», вже стали вільними країнами з консолідованими демократичними режимами. Найбільшим успіхом трансформаційного процесу в Польщі є децентралізація державного управління в поєднанні із сильними інститутами місцевого самоврядування, тобто територіальна реформа, яка є заключним етапом процесу трансформування органів державної влади в Польщі, що продовжувався 9 років. Результатом проведеної трансформації центральних і місцевих органів державної влади в Польщі стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х томах: Т 4 Р–Я / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. – К.: АКОНІТ, 2001. – 944 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Данилов А. Н. Переходное общество: проблемы системной трансформации. – Минск: Харвест, 1998. – 432 с.
4. Білянський О. Основні тенденції конституційного процесу в Польщі: законодавчий аспект (1989-1997 рр.) // Україна–Європа–Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини / Гол. ред. Л. М. Алексієвця. – Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2010. – Вип. 5. У 2 ч.: Україна–Європа–Світ: історико-політичні та гуманітарні аспекти розвитку / Міжнародний збірник наукових праць на пошану проф. М. М. Алексієвця. – Ч. 1. – С. 339–344.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
6. Конюхова И. А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика / И. А. Конюхова // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 109–120.
7. М. В. Барабанов. «Российский взгляд» на «партстроительство» и политическую жизнь в Польше в первой половине 90-х гг. XX в. Вестник МГТУ им. М. А. Шолохова. Серия «История и политология». 2012. № 3. – С. 79–92.
8. Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r. – www.sejm.gov.pl.
9. Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. – www.sejm.gov.pl.
10. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. – К.: Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001.
11. Фрицький, Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації [Текст] / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6.

12. Kwasniewski A. Pojdimydalej / A. Kwasniewski [Електронний ресурс] // Biuro Aleksandra Kwasniewskiego. Prezydenta RP 1995-2005. – 1996. – Режим доступу : <http://kwasniewskialeksander.pl/english/speeches>.

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

© Плевак С. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 9.06.2014 р.

ПЛЕВАК Світлана Миколаївна – аспірант кафедри місцевого самоврядування, регіонального управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, організація органів державної влади, реформування органів державного управління, зарубіжний досвід.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Показано, що інститут державно-приватного партнерства в Україні робить тільки перші кроки, в той час як у світовій практиці є вельми поширеним. При цьому причини їх виникнення у всіх країн є ідентичними: зростання попиту населення на громадські послуги через розвиток суспільств і ринків, зростання відповідних бюджетних видатків, збільшення обсягу бюджетних надходжень шляхом збільшення обсягів чи бази оподаткування, стрімке зростання державного дефіциту, протести громадськості щодо зростання податків, втрата можливості використання механізмів приватизації для підвищення ефективності розвитку підприємств, які традиційно є монополіями держави і з правової та політичної позицій не можуть бути передані у власність бізнесу. Все це стало поштовхом до пошуку нових моделей фінансування – державно-приватного партнерства, яке було вписано в загальні процеси децентралізації економічної влади, передачі ряду публічних повноважень з центрального на місцевий рівень, а також часткової приватизації деяких функцій держави.

Ключові слова: інститут, організація державно-приватного партнерства, механізми, управління державною власністю.

Показано, что институт государственно-частного партнерства в Украине делает только первые шаги, в то время как в мировой практике является весьма распространенным. При этом причины их возникновения во всех странах идентичны: рост спроса населения на общественные услуги через развитие обществ и рынков, рост соответствующих бюджетных расходов, увеличение объема бюджетных поступлений путем увеличения объемов или базы, стремительный рост бюджетного дефицита, протесты общественности по росту налогов, потеря возможности использования механизмов приватизации для повышения эффективности развития предприятий, которые традиционно являются монополиями государства и правовой и политической позиции не могут быть переданы в собственность бизнеса. Все это стало толчком к поиску новых моделей финансирования – государственно-частного партнерства, которое было вписано в общие процессы децентрализации экономической власти, передачи ряда публичных полномочий с центрального на местный уровень, а также частичной приватизации некоторых функций государства.

Ключевые слова: институт, организация государственно-частного партнерства, механизмы, управление государственной собственностью.

It is shown that the institution of a public-private partnership in Ukraine makes the first steps, while in the world is very common. In this case, their causes in all countries are the same: the growth of demand for public services through the development of societies and markets, the increase in relevant expenditure, increase budget revenues by increasing the tax base or, skyrocketing government deficit, public outcry about tax increases, LOSS OF USE privatization mechanisms to improve the efficiency of enterprises that are traditionally state monopolies and the legal and political position can not be transferred to the ownership of the business. This was the impetus for the search for new models of financing – public – private partnership, which was written in the general process of decentralization of economic power transfer rows public authority from central to local levels, as well as the partial privatization of some state functions. Thus the problem of improving the management of state property and the possibilities for raising funds to implement the public interest and government initiatives requiring regular conceptual doopratsuvannya. The mechanisms that provide different ratio of the powers and obligations of both parties state partnership.

Key words: Institute, an organization of public-private partnership arrangements, management of state property.

Вступ. Ідеологія державно-приватного партнерства як засобу об'єднання фінансового, управлінського, організаційного потенціалу держави і приватних партнерів задля вирішення задач суспільного розвитку застосовується вже досить давно у багатьох країнах світу. Проте Україна на противагу багатьом іншим країнам, не має у своєму арсеналі будь-яких успішних проектів такого співробітництва держави та приватного бізнесу, що актуалізує детальний розгляд та вивчення світового досвіду організації державно-приватного партнерства.

Вивчення аспектів взаємодії держави та бізнесу у різних галузях народного господарства є предметом уваги вітчизняних й зарубіжних вчених: О.І. Амоши, В.М. Беленцова, О.Г. Вагонової, В.Г. Варнавського, Ю.С. Вдовенка, Б. Винницького, О.М. Гавриша, О.М. Головінова, Л.А. Дмитриченко, П.В. Захарченко, М. Лендєлу, В.В. Максимова, Е.А. Махортова, Б. Онищука, І.В. Петенко, О.С. Поважного, С.Ф. Поважного, П. Сегварі, А.О. Сосновського, А.Ф. Телюкова, С.А. Ушацького, Л.І. Федулової, Н. Челядінової, С.О. Чернова, І.Г. Яненкової.

Разом із тим в економічній науці спостерігається нестача теоретичних та методичних розробок, що стосуються додержання балансу інтересів партнерів та системи механізмів становлення й розвитку державно-приватного партнерства при реалізації стратегії підвищення конкурентоспроможності економіки.

Постановка проблеми

- дослідити розвиток інститутів державно-приватного партнерства в Україні;
- визначити проблеми поліпшення управління державною власністю та можливості залучення капіталів до реалізації суспільних інтересів та державних ініціатив;
- розглянути механізми, що передбачають різне співвідношення повноважень та зобов'язань обох сторін державного партнерства.

Результати

Перші спроби укладання державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не будуть мати повторення після покращення фінансового стану органів влади. Однак, у 1992 році уряд Великобританії та Північної Ірландії запровадив ініціативу приватного фінансування (*Private Finance Initiative*), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на заохочення ДПП, зокрема у сфері надання позик приватним секторам урядових структур. Партнерства почали сприйматися як оптимальний механізм залучення органами влади фінансових ресурсів та управлінських навичок бізнесу для надання громадських послуг населенню та розвитку інфраструктури без втрати власності та контролю за цими процесами.

У зв'язку з «бурним» розвитком партнерств з'явилася спеціальна нова область економічної діяльності, що називалася «державними

громадянськими контрактами та концесіями» [1]. В межах цієї діяльності урядовці виступали в ролі бізнесменів – покупців послуг приватного сектору та розробників правил та норм поведінки, адекватних умовам ринкового розвитку підвідомчих їм закладів. Для проработки концептуальних питань партнерств уряд та відомства почали створювати консультативні компанії, а також контролюючі організації. На державному рівні було визнано, що існують сфери, де приватний сектор працює краще, а у держави, зі свого боку є потреба в укладанні існуючих контрактів із ним.

Незважаючи на перешкоди, практика формування державно-приватних партнерств поширюється у всіх регіонах світу. За даними Світового банку, серед країн, що розвиваються, найбільші обсяги інвестицій в проекти ДПП спостерігаються у країнах Латинської Америки. Країни Східної Азії знаходяться на другому місці щодо залучення приватного сектору до інфраструктурних проектів. На третьому місці знаходяться країни Європи та Центральної Азії, на останньому – країни Південної Азії та Північної Америки [2, с. 93].

Фундаментальною причиною, яка веде до утворення партнерств, є усвідомлення факту, що приватний і публічний сектори мають унікальні характеристики, які забезпечують їм перевагу у наданні послуг населенню. Іншою засадничою передумовою формування і поширення практики партнерств була зміна підходу до розуміння функцій урядів, зокрема усвідомлення необхідності передачі частини їх приватному сектору як більш мобільному й ефективному.

Франції притаманні давні традиції державно-приватного партнерства, які включають діяльність Співтовариств Змішаної Економіки (SEM) і надання концесій. Основною характеристикою «французької моделі» є структура, яка легко адаптується до конкретних умов. У проекті спільно можуть брати участь і держава, і місцева влада, і владні структури різних рівнів. Законодавчі основи SEM було розроблено у 1966 та 1983 роках. Їх характерною особливістю стало те, що державний сектор та місцева влада, зокрема, згідно із законодавством, повинні мати велику частку у складі активів SEM і таким чином відігравати головну роль в управлінні ними. При цьому SEM здійснює свою діяльність на основі відповідного договору, який укладається з місцевою владою і за видом своєї діяльності може бути розділений на три категорії: SEM розвитку земель, SEM розселення і SEM послуг. Фактично підприємствами SEM виконується більше 40 видів робіт і послуг, наприклад, розвиток земельних ділянок, будівництво, створення і підтримка місць для паркування, торгових ярмаркових центрів, судноплавство, збір та переробка сміття, будівництво мереж водопостачання і каналізації, кабельних мереж тощо.

Крім SEM, договори концесії у Франції укладаються також з приватними компаніями. Сучасна світова практика застосування ДПП показує, що французькі компанії входять до числа лідерів серед іноземних фірм, які використовують в своїй діяльності механізми державно-приватного партнерства [3, с. 41]. Тут створена і продовжує свій розвиток одна з двох базових моделей концесії, що знаходить широке застосування у світі, – так звана французька модель, яка в значній мірі відрізняється від іншої базової моделі – англо-американської, зокрема наступними ознаками: унеможливленням приватизації концесіонером переданого йому в концесію муніципального або державного майна; комплексним характером концесії, при якій концесіонером одночасно доручається і її розробка, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів та їх експлуатації.

Після того, як Франція затвердила нову процедуру ДПП у червні 2004 року, Міністерство фінансів запропонувало створити структуру особливого призначення, яка була би відповідальна за підтримку та регулювання проектів партнерства бізнесу та держави.

У Німеччині ідея ДПП спочатку була прийнята в проектах кооперативного будівництва. Перші некомерційні будівельні спілки були створені на основі приватних ініціатив у середині XIX століття. У контексті співпраці між некомерційними компаніями і державним сектором такі компанії були змушені накладати деякі обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутку. В обмін на це держава надавала їм податкові пільги. Нестача фінансових ресурсів на федеральному рівні, в землях і муніципалітетах ініціює процеси по включенню приватної економіки в реалізацію державних завдань. Німецькі банки та інші фінансові установи відіграють дуже активну роль в процесах з питань майбутнього розвитку державно-приватного партнерства.

Німецький уряд порівняно недавно усвідомив, що проекти за участю ДПП вигідні і для держави, і для підприємців. Так, зацікавлені в проектах ДПП підприємства дійшли висновку, що загальні норми законодавства Німеччини є недостатніми для подальшого розвитку ДПП. Для їх вдосконалення був прийнятий «Закон про прискорення реалізації державно-приватних партнерств і про поліпшення правових умов для них», яким було внесено зміни в окремі статті податкового та бюджетного законодавства, а також в норми, що регулюють розміщення державних замовлень і фінансування будівництва автомобільних магістралей за рахунок приватних інвесторів ДПП, які тепер можуть, згідно з положенням публічного права, рефінансуватися за рахунок стягування плати за проїзд не тільки у формі державного збору, а й стягувати плату за проїзд за нормами цивільного права. Для ширшого застосування моделі ДПП в

бюджетне законодавство включене положення про те, що економічна доцільність повинна тепер розраховуватися з урахуванням розподілу ризиків [4]. При цьому підвищення ефективності досягається шляхом дотримання принципу життєвого циклу, правильного розподілу завдань і ризиків, поліпшенням механізмів стимулювання.

Цікавий досвід державно-приватного партнерства Фінляндії, яка є лідером у світовому рейтингу конкурентоспроможності. Уряд Фінляндії розглядає партнерство між державою і бізнесом як фундамент інноваційної економіки. В рамках державно-приватного партнерства країна мобілізує на НДДКР близько 6 млрд євро щорічно (майже 1 % сукупних світових витрат на НДДКР). Причому 70 % цієї суми приходить на приватний бізнес, а 30 % – на засоби бюджету. За рахунок бюджету підтримується 23 технологічні центри і технопарк – по одному на кожних 225 тис. осіб населення. При такій інтенсивній урядовій підтримці фінські технопарки привертають технологічних лідерів, включаючи концерн Nokia, а інноваційна політика країни стала зразком для наслідування в міжнародному масштабі.

Значні державні програми щодо сприяння партнерству з приватним сектором існують в Ірландії, Нідерландах, Італії, Швеції, Новій Зеландії. У Канаді та Японії прецеденти запровадження ДПП існують, зокрема, у сфері будівництва концесійних автомагістралей тощо.

У США найбільш розповсюдженими формами ДПП є концесії на будівництво автомобільних доріг. На початку 1990-х років концесії стали поширюватися під час будівництва автомагістралей як альтернатива до традиційних методів фінансового забезпечення державних капіталовкладень, а саме за рахунок податків, зокрема з продажу палива тощо.

Федеральна адміністрація автомагістралей (The Federal Highway Administration (FHWA)) ініціювала зміни до федерального законодавства, щоб створити сприятливі умови для приватного бізнесу щодо залучення до проектів будівництва нових і реконструкції старих доріг, впровадила звільнення від сплати певного податку в якості інструмента привабливості приватного сектору для участі у ДПП.

У результаті цих законодавчих нововведень, у 1998 році на федеральному рівні була запроваджена кредитна програма як додаток до Закону про фінансування та впровадження інновацій у транспортну інфраструктуру у рамках якої надавалася федеральна кредитна підтримка для проектів, які без неї не були б споруджені або споруджені із значним запізненням через потенційні ризики для капіталовкладень, складність і високу вартість будівництва. При цьому кредитна допомога могла надаватися у формі прямої позики, гарантій під кредит чи кредитних ліній *standby*, відсотки яких є найнижчими ніж в інших потенційних кредиторів.

Також інноваційним підходом щодо створення ДПП, запропонованим США, є спроба об'єднати інтереси та ресурси органів влади різного рівня – федерального, штатів, місцевого – для спорудження нових чи реконструкції старих автомобільних доріг. Це здійснюється, зокрема, шляхом ефективного використання земель навколо доріг: для транзиту, потреб розвитку місцевих громад, зокрема кварталів, які знаходилися довгий час у занепаді [2, с. 90-91].

Окрім США та Франції, концесії на будівництво доріг набули поширення в Канаді, Іспанії, Ісландії, Хорватії, Великобританії, Фінляндії, Іспанії, Португалії та ін. У рамках цих проектів було запропоновано два підходи до створення партнерства: перший через безпосередню плату, при якій приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, а взаєм беруть плату з користувачів, а держава чи органи місцевого самоврядування звільняються від витрачання бюджетних ресурсів на потреби зведення автомагістралей. А другий – через опосередковану плату, механізм реалізації якого полягає в тому, що приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, однак не беруть плати з користувачів. При цьому держава поетапно надає компенсацію інвесторам, рівень якої залежить від кількості споживачів концесійної магістралі.

У Канаді успішні проекти співробітництва між публічним і приватним сектором у розвитку інфраструктури мали наслідком прийняття у деяких провінціях спеціального законодавства чи внесення доповнень до чинного законодавства щодо створення умов для розвитку ДПП. Так, у 1998 році у провінції Британська Колумбія були внесені відповідні положення у Закон про муніципалітети (Municipal Act). Згідно з цими положеннями: надається підтримка бізнесу у процесі реалізації партнерства. Зокрема можливими методами було визначено: звільнення від оподаткування чи відстрочка термінів оподаткування і звільнення від інших платежів; надання землі під забудову за меншою ціною, аніж її ринкова вартість; позики; надання гарантій під кредити; передача частки публічної власності приватному партнеру, з огляду на потреби спорудження необхідного об'єкту; можливість для муніципалітету укладати контракти, які є подібними до контрактів приватного корпоративного права [1].

Прикладом сфер соціально-економічного розвитку, де є запровадженими успішні проекти ДПП на місцевому рівні, є проект з реконструкції муніципальної станції водоочищення, яка працювала на межі своєї пропускної спроможності й потребувала серйозної модернізації. Фінансування цієї модернізації муніципалітетом призвело б до повного вичерпання його можливостей щодо здійснення запозичень. Тому муніципалітет

вирішив застосувати механізм створення ДПП із приватною компанією, яка займається водоочищенням.

Згідно з угодою про ДПП, муніципалітет передав компанії в оренду станцію водоочищення терміном на 25 років за номінальну плату. При цьому муніципалітет зберіг за собою функцію водопостачання й розподілу, а компанія – відповідальність за її розширення, реконструкцію й експлуатацію. При цьому муніципалітет погодився купувати в компанії очищену воду за тарифами, структура яких була узгоджена шляхом переговорів. Згідно з угодою, компанія отримала право продавати надлишок води іншим споживачам [5, с. 146].

На урядовому рівні практику державно-приватних партнерств було інституціалізовано у 2002 році, коли було прийнято Закон про фонд розвитку стратегічної інфраструктури. Під терміном «стратегічна інфраструктура» узагальнено усі споруджені в результаті публічних інвестицій об'єкти, що використовуються на користь громадськості, зокрема: авто- чи залізничні магістралі; місцеві дороги; туристична чи міська інфраструктура розвитку; каналізаційні мережі; водогони та допоміжна інфраструктура; телекомунікаційна та швидкісна інфраструктура передачі даних; уся інфраструктура, розташована на територіях Юкон, Нунавут, Північнозахідних територіях; інша інфраструктура, передбачена нормативно-правовою базою.

Кошти із сформованого Фонду надаються як співфінансування для реалізації масштабних інфраструктурних проектів, які сприятимуть економічному зростанню та покращенню якості життя в Канаді, зокрема тих, які використовують партнерство між публічним і приватним секторами. При цьому отримувати ресурси з Фонду розвитку стратегічної інфраструктури можуть: провінційні (регіональні) та місцеві органи влади; компанії публічної форми власності, або ж ті, які є у співвласності провінційного чи місцевого органу влади спроможні реалізувати проект, що відповідає умовам Фонду; компанії приватної форми власності, які є спроможними реалізувати проект, що відповідає умовам Фонду.

Достатньо швидко досягла високих показників у реалізації ДПП-проектів Словаччина. Один з них був направлений на будівництво доріг та мостів. При цьому було створено спеціальний Департамент по ДПП-проектам при Міністерстві фінансів. А приватні компанії заснували Словацьку асоціацію з ДПП-проектів.

У Чехії, не дивлячись на те, що офіційно такі проекти до травня 2010 р. не були визначені як державно-приватне партнерство, все ж таки з успіхом реалізовані в транспортній, енергетичній сферах та охороні здоров'я. Закладом успіху їх реалізації стали чітка розмеженість етапів на структуровані складові; надання можливості законодавчою базою цих держав максимально

спростити адміністративні процедури та мінімізувати бюрократичний вплив; забезпечення прозорості відбору приватних компаній для участі в проектах. При цьому їх фінансування здійснювалося, найчастіше за рахунок позикових коштів банків та інших фінансових установ на пільгових умовах. Активно використовуються фінанси європейських фондів; деякі проекти оплачуються за допомогою випуску боргових цінних паперів, рідше – за рахунок коштів приватного партнера. Крім того, наприклад, у Словаччині, існують достатньо привабливі умови щодо фінансування ДПП-проектів міжнародними фінансовими інститутами. Що стосується якісного складу реалізованих ДПП-проектів, то на боці публічного партнера не завжди виступали державні органи, були й держкомпанії, а приватним партнером, як правило, виступали бізнес-об'єднання.

Виходячи з вищесказаного, можна зробити висновок про те, що як ступінь поширеності, так і секторальна структура застосування проектів державно-приватного партнерства в різних країнах світу дуже різняться. Проте можна констатувати, що в основному це сфери суспільного виробництва, які визначають рівень та якість життя населення. При цьому контролюючі та регулюючі функції у сфері державно-приватного партнерства від імені держави можуть здійснюватися чи профільними міністерствами й відомствами, чи спеціально уповноваженими органами. А спеціальні агентства можуть створюватися державою для кожної галузі, в якій розвиваються партнерства, головним чином концесії. Наприклад, у Польщі створені відповідні інституціональні структури окремо для автомобільних, залізничних доріг, електроенергетики, лісового господарства та ін. Також держави можуть створювати єдиний агентський орган для всіх або для більшості секторів економіки, як, наприклад, у Сербії.

У розвинутих країнах державне регулювання партнерських відносин із бізнесом організовано по крупним міжгалузевим комплексам, що включають групи взаємопов'язаних галузей. В якості таких комплексів можуть виступати: паливно-енергетичний, транспортний, комунальне господарство. При цьому не створюються спеціальні агентські структури з регулювання партнерських відносин. Специфічні функції регулювання та контролю виконуються відповідними міністерствами й відомствами або створюваними ними структурами. В країнах Європейського Союзу окремими аспектами ДПП відають міністерства економіки, фінансів, окремі інфраструктурні міністерства, міністерства регіонального розвитку, оборони, внутрішніх справ, освіти та охорони здоров'я. В США цими питаннями займаються міністерства економіки, фінансів, оборони, в Канаді – міністерство фінансів, а в Австралії – міністерство провінцій [3].

На сьогодні не існує ще узгодженої класифікації основних форм ДПП, єдиної для всіх країн, однак перші спроби систематизації розкриваються багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями. Зокрема, Національна рада з питань державно-приватних партнерств у США пропонує класифікацію форм ДПП за метою створення і виділяє:

- партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів, і тому сформовані згідно з процедурою пакетного тендеру;

- партнерства, сформовані для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і складних програм;

- партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;

- партнерства, які мають мету залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;

- партнерства, які дозволяють і заохочують розвиток створеної інфраструктури приватним партнером, його власність на споруджений об'єкт і, відповідно, управління ним та іншим капіталом.

Враховуючи те, що світовий досвід державно-приватного партнерства до теперішнього часу досить розвинутий, вже визначилися певні переваги вибору конкретних категорій та методів партнерств держави й приватного бізнесу в окремих сферах. Якщо підходити до партнерства за цими ознаками, то можна виокремити наступну класифікацію механізмів ДПП, що є найбільш поширеними у світі:

- 1) BOT (Build, Operate, Transfer – будівництво – експлуатація/управління – передача), що використовується переважно в концесіях. При цьому інфраструктурний об'єкт створюється за рахунок концесіонера, який після завершення будівництва отримує право експлуатації спорудженого об'єкта в продовж строку, достатнього для окупності вкладених коштів. Після закінчення строку об'єкт повертається державі.

- 2) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – будівництво – владення – експлуатація/управління – передача). В цьому випадку приватний партнер отримує не тільки повноваження користування, але і володіння об'єктом в продовж строку угоди, після закінчення якого він передається публічній владі.

- 3) Оберненим BOOT є підхід при якому влада фінансує та споруджує об'єкт, а потім передає його в довічне управління приватному партнеру з правом поступового викупу.

- 4) BTO (Build, Transfer, Operate – будівництво – передача – експлуатація/управління) передбачає передачу об'єкта публічній владі відразу після завершення будівництва. Після прийняття державою він переходить у користування приватного партнера, але без передачі йому права володіння.

5) BOO (Build, Own, Operate – будівництво – володіння – експлуатація/управління) створений об'єкт після вичерпання строку угоди не передається публічній владі, а залишається у розпорядженні інвестора.

6) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – будівництво – експлуатація/управління – обслуговування – передача), при впровадженні якого спеціальний акцент робиться на відповідальності приватного партнера за утримання та поточний ремонт споруджених їм інфраструктурних об'єктів.

7) DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектування – будівництво – володіння – експлуатація/управління – передача) відрізняється від інших категорій тим, що відповідальність лягає цілком на приватного партнера не тільки за будівництво об'єкта, але й за його проектування.

8) DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектування – будівництво – фінансування – експлуатація / управління) передбачає, що крім відповідальності приватного партнера за проектування спеціально оговорюється його відповідальність за фінансування будівництва об'єктів.

Крім перелічених вище та деяких інших механізмів, що передбачають різне співвідношення повноважень та зобов'язань обох сторін партнерства, існує ряд типових спеціалізованих контрактів, а саме: контракт на розширення, відновлення чи реконструкцію існуючих об'єктів без нового будівництва (Brownfield contract), лізинговий контракт (Lease contract), близький за змістом до орендного та концесійного договору,

контракт на обслуговування (Service contract), за яким приватний партнер отримує від держави вже готовий об'єкт в управління та обслуговування без інвестиційних зобов'язань. Може укладатися й спеціальний контракт на управління, коли держава передає приватному партнеру (кваліфікованому менеджменту) виключно управлінські функції без зміни організаційно-правової форми та титульного власника об'єкта. Отже, різноманітність механізмів, форм та методів ДПП дозволяє достатньо широко використовувати можливості приватного капіталу в розв'язанні державами багатьох проблем, що пов'язані з суспільними інтересами.

Висновки

Таким чином, досвід розвинутих країн світу свідчить про те, що партнерські відносини держави та приватного бізнесу призводять до ефективного об'єднання інтересів влади, бізнесу, науки, освіти та суспільства, а також різних ресурсів у певну систему, що направлена на розв'язання стратегічних задач розвитку країни. Така інтеграція різноманітних чинників розвитку в певному ступені виступає передумовою для активної участі в реалізації проектів, що направлені на підвищення конкурентоспроможності економіки країни не тільки органів державного управління усіх рівнів, але й зацікавлених господарюючих суб'єктів з сфери науки, освіти та приватного бізнесу, які в сукупності несуть відповідальність за повноцінний економічний та соціальний розвиток країн на віддалену перспективу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство / В. Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика»» (http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578).
2. Тринчук С. В. Зарубіжний досвід партнерських відносин держави і бізнесу / С. В. Тринчук // Менеджер. – 2010. – № 3 (53). – С. 86–96.
3. Гладов А. В. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы / А. В. Гладов, А. М. Исупов, С. А. Мартышкин, Д. В. Прохоров и др. // Вестник СамГУ. – 2008. – № 7 (66). – С. 41. – Режим доступа : <http://vestnik.ssu.samara.ru/gum/2008web7/econ/2/gladovisupov.pdf>.
4. Кнюпфер В. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости [Электронный ресурс] / В. Кнюпфер. – Режим доступа : <http://www.duma.gov.ru/sobstven/analysis/corporation/161007/5knupfer.htm>.
5. Винницький Б. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендсел, Б. Онишук, П. Сегварі. – К. : «К.І.С.», 2008. – 146 с.

Рецензенти: Лазарева О. В., к.е.н., доцент;
Репешко П. І., к.держ.упр.

© Сімак С. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.04.2014 р.

СИМАК Сергій Васильович – к.держ.упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: механізми формування та реалізації державно-приватного партнерства в Україні.

СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано світовий та вітчизняний досвід реалізації механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики. Здійснено аналіз обсягів залучених у відновлювальну енергетику інвестицій, основних показників виробництва та розвитку відновлювальної енергетики на світовому ринку, в тому числі за найбільш розвиненими видами альтернативної енергії. Розглянуто основні тенденції розвитку відновлювальної енергетики у світі, та в Україні зокрема, з метою запозичення закордонного досвіду розвитку енергоефективності та зазначеної сфери енергетики, в Україні. Визначено основні позитивні сторони державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики країн ЄС, механізмів стимулювання державами розвитку альтернативної енергетики. Запропоновано шляхи удосконалення механізмів державного регулювання альтернативної енергетики в контексті реалізації державної політики стимулювання розвитку відновлювальної енергетики України.

Ключові слова: державне регулювання альтернативної енергетики, державні механізми стимулювання, енергетична політика, альтернативна енергетика, зовнішня політика.

Проанализирован мировой и отечественный опыт реализации механизмов государственного регулирования развития возобновляемой энергетики. Осуществлен анализ объемов привлеченных в возобновляемую энергетику инвестиций, основных показателей производства и развития возобновляемой энергетики на мировом рынке, в том числе по наиболее развитым видам альтернативной энергии. Рассмотрены основные тенденции развития возобновляемой энергетики в мире, и в Украине в частности, с целью заимствования зарубежного опыта развития энергоэффективности и указанной сферы энергетики, в Украине. Определены основные положительные стороны государственного регулирования развития возобновляемой энергетики стран ЕС, механизмов стимулирования государствами развития альтернативной энергетики. Предложены пути совершенствования механизмов государственного регулирования альтернативной энергетики в контексте реализации государственной политики стимулирования развития возобновляемой энергетики Украины.

Ключевые слова: государственное регулирование альтернативной энергетики, государственные механизмы стимулирования, энергетическая политика, альтернативная энергетика, внешняя политика.

Analyzes the international and domestic experience in implementation of mechanisms of state regulation of development of renewable energy. The analysis of the volumes of attracted investments in renewable energy, the main indicators of production and the development of renewable energy in the global market, including the most developed types of alternative energy. Identification of the main trends in the development of renewable energy in the world and in Ukraine in particular, with the purpose of borrowing foreign experience of development of energy efficiency and the spheres of energy, in Ukraine. Defines the main positive aspects of the state regulation of development of renewable energy in EU countries, mechanisms to encourage States of alternative

energy development. Ways to improve the mechanisms of state regulation of alternative energy in the context of implementation of the state policy for stimulating the development of renewable energy of Ukraine.

Key word: *government regulation of alternative energy, national incentive mechanisms, energy policy, alternative energy, foreign policy.*

Незворотні зміни клімату, зростання цін на енергоресурси, проблеми екологічного забруднення навколишнього середовища, посилення стурбованості з приводу наслідків аварій на атомних електростанціях (найбільша у світі радіаційна техногенна катастрофа в Чорнобилі у квітні 1986 р. та аварія на атомній електростанції «Фукусима» в Японії у березні 2011 р.), змушують більшість розвинених країн формувати свої енергетичні стратегії, спрямовані на розвиток альтернативної енергетики. Необхідність підвищення рівня енергетичної безпеки є одним із головних завдань нашої держави на сучасному етапі її соціально-економічного розвитку.

Враховуючи те, що економіка країни знаходиться в значній залежності від імпорту енергоносіїв, розвиток відновлювальної енергетики є не менш важливим напрямом державної політики, ніж збільшення обсягів власного виробництва енергетичних ресурсів.

У більшості розвинених країн, зокрема в США, Німеччині, Іспанії, Швеції, Данії, Японії, планують довести частку відновлюваних джерел енергії у загальному енергобалансі до 20-50 %. Європейська комісія вважає, що у 2020 році в Європі п'ята частина енергії вироблятиметься з екологічно безпечних джерел [1]. Зазначені країни у своїй енергетичній політиці приділяють значну увагу розвитку альтернативного сектору енергетики.

Враховуючи значну капіталомісткість розвитку відновлювальної енергетики, крупномасштабні енергетичні проекти, зокрема побудова сонячних та вітроелектростанцій, можуть бути реалізовані лише за цілеспрямованої державної політики державної підтримки та розвитку зазначеного напрямку енергетики.

Враховуючи актуальність цієї сфери енергетики, та необхідність подальшого розвитку та вдосконалення державної політики у сфері альтернативної енергетики, вважаємо за необхідне більш детально розглянути та дослідити розвиток відновлювальної енергетики у світі, та в Україні зокрема, з метою запозичення закордонного досвіду розвитку енергоефективності та зазначеної сфери енергетики, в Україні.

Попит на відновлювальну енергію має тенденцію до зростання не лише в Україні, а й на світовому ринку, що пов'язано з дефіцитом паливно-енергетичних ресурсів, необхідністю охорони навколишнього середовища, зростанням цін на енергоресурси та необхідністю енергонезалежності країни. Зазначені проблеми впливають не тільки на окремі сфери економіки країни, але й на загальний вектор її розвитку. На

нашу думку, найбільш ефективним методом вирішення проблеми обмеженості власних ресурсів для забезпечення потреб всіх сфер господарювання України в паливі, є саме розвиток відновлювальної енергетики, який не тільки забезпечить вирішення зазначених вище проблем, а й дозволить забезпечити політичну незалежність нашої країни від зовнішніх чинників та дасть змогу зробити стан та розвиток національної економіки більш прогнозованим.

Зауважимо, що до країн, які найбільш інтенсивно розвивають технології і ринки відновлюваних джерел енергії (далі – ВДЕ), в першу чергу відносяться: США, країни ЄС (в першу чергу, Швеція, Австрія, Фінляндія, Німеччина, Португалія, Іспанія), Японія, Китай. Останнім часом активізувалися в цьому напрямі Бразилія і Індія. Зростає вартість акцій компаній, які займаються ВДЕ. Що на нашу думку, дасть можливість пришвидшити розвиток технологій та їх впровадження у промислове виробництво.

У залежності від місцевих умов, різні країни і регіони надають перевагу різним видам ВДЕ. Проте, найбільшої динаміки розвитку дістали такі види ВДЕ, як: вітроенергетика, біоенергетика, сонячна енергетика.

У 2013 році на розвиток сонячної енергетики у світі було витрачено 114,7 млрд дол. США. Витрати на вітрову енергетику склали 80,3 млрд дол. США. У сектор видобутку енергії з біомаси і відходів вкладено 8 млрд дол. США. інвестицій, що на 32 % менше у порівнянні з 2012 роком. Частку сонячної енергії збільшили країни Латинської Америки – Бразилія, Чилі, Мексика і Уругвай, інвестиції у ВДЕ кожної з яких склали понад 1 млрд дол. США. В Бразилії інвестиції склали 3,4 млрд дол. США [2]. Як бачимо, з кожним роком зростають обсяги інвестицій у відновлювальну енергетику, що свідчить про перспективи значного зростання зазначеного напрямку видобутку електроенергії вже найближчим часом.

Згідно з інформацією Міністерства енергетики та вугільної промисловості України у 2013 році частка електроенергії з відновлюваних джерел енергії (вітер, сонце, біомаса, малі гідроелектростанції) у загальному обсязі виробництва зросла з 0,32 % до 0,64 %.

Виробництво електроенергії електростанціями на відновлюваних джерелах енергії, за винятком великих гідроелектростанцій, у 2013 році зросло вдвічі – з 638,6 млн кВт-год у 2012 році до 1 247 млн кВт-год.

Окремо хочемо зупинитись і більш детально розглянути головні показники виробництва та

розвитку відновлювальної енергетики на світовому ринку за найбільш розвиненими видами альтернативної енергії.

Сонячна енергетика. Потужність великомасштабних фотоелектричних установок в 2013 році перевищила 26 ГВт. Китай в 2013 році інвестував понад 61,3 млрд дол. США у ВДЕ. При цьому саме Китаю належить приблизно третина доданої протягом 2013 року сонячної потужності, 60 % від усіх великомасштабних проектів, які реалізують Китай, США та Японія. У 2010 році цей показник становив менше 10 %.

За 2013 в Японії у розвиток сонячної енергетики вклали 35,4 млрд дол. США, що на 55 % більше відповідних показників 2012 року. У США інвестиції в чисту енергетику скоротилися на 8,4 % до 48,4 млрд дол. США. У той же час, нові сонячні установки в США досягли рекордних 4,2 ГВт у 2013 році, зробивши американський сонячний ринок лідером за межами Азіатсько-Тихоокеанського регіону. Сонячне фотоелектричне виробництво в США в середньому характеризується понад 1 ГВт сонячних установок щоквартально.

2013 рік був роком змін для сонячної енергетики Китаю, невеликі виробники сонячної електроенергії покинули сектор або були об'єднані з більш великими. На нашу думку, 2014 рік стане роком відновлення сонячної енергетики Китаю, у зв'язку з запланованим урядом країни на 2015 рік встановленням генеруючих потужностей до 35 ГВт. Урядом поставлено за мету встановити 12 ГВт встановленої потужності до кінця 2014 року.

Зауважимо, що потужність встановлених сонячних електростанцій в Україні за минулий рік фактично подвоїлася і тепер складає 747 МВт. Зростання за рік склало 375 МВт, причому значна частина потужностей (275 МВт) була введена у I півріччі 2013 р. (на суму 360 млн. євро), що пов'язано із запровадженням з 1 червня 2013 року більш жорстких правил «місцевої складової». При цьому тривало інвестування в галузь великими європейськими компаніями. Так, ЄБРР виділив 5,4 млн євро на будівництво сонячної електростанції в Одеській області (SunElectra, Ізраїль), 5,6 млн євро – у Вінницькій (Rengy Development). Всього ж за минулий рік на проекти з розвитку альтернативної енергетики та енергоефективності в Україні Європейським Банком з Реконструкції та Розвитку було виділено 54 млн євро. Також у 2013 році австрійський девелопер – компанія AktivSolar – залучила сотні мільйонів інвестицій, в основному кредитні кошти великих міжнародних банків, для реалізації проектів в Одеській області [3].

Вважаємо за доцільне також зазначити, що уряди багатьох європейських запроваджують політику зменшення видатків, а також штучно скорочують розвиток ринку в тих регіонах, де частка ВДЕ вже досить висока (понад 20 %) для оптимізації структури енергобалансу. Незважаючи на зниження інвестицій у сонячну енергетику в

минулому році, мета перед Євросоюзом залишається все тією ж – збільшення до 2020 року частки поновлюваних джерел в кінцевому споживанні енергії до 20 %, і планується збільшення їх частки до 27 % до 2030 року.

Вітроенергетика. До країн з найбільшими потужностями вітроенергетики можна віднести Німеччину, США, Іспанію, Індію, Китай, Данію. У США до 2020 року планується досягти 15 % виробництва електроенергії за рахунок енергії вітру, здійснюється вдосконалення обладнання, розширюється діапазон швидкостей вітру, які можуть бути використані вітроустановками.

Що стосується України, то лише за I квартал 2013 року на території нашої країни запроваджено нових потужностей на 18,3 МВт (загальна вартість яких складає 84 млн євро), а також розпочато будівництво у Луганській, Запорізькій, Херсонській областях, в АРК. Лідерами серед компаній у цьому сегменті є ТОВ «Управляюча компанія «Вітропарки України» і ТОВ «Вінд Пауер». Зауважимо, остання на сьогодні розвиває свій проект Ботієвської вітроелектростанції потужністю 200 МВт; перша черга у 95 МВт здана в 2012 р. Кошторис об'єкту – 350 млн євро. У свою чергу, ТОВ «Управляюча компанія «Вітропарки України» у 2013 році побудували 125,5 МВт нових потужностей, а в подальших планах – 3 масштабні проекти, розраховані до 2018 р. Згідно з цими проектами, потужність Краснодонської ВЕС підвищиться до 425 МВт, а Лутугинської і Антрацитівської – до 225 МВт. Загальна вартість інвестпрограми за даними об'єктами затверджена в межах 2,3 млрд дол. США.

Слід також зазначити, що за 2013 рік загальна встановлена потужність української вітроенергетики досягла рівня 500 МВт.

А враховуючи той факт, що на відміну від країн СНД, тільки Україна сьогодні має налагоджене серійне виробництво ліцензійних вітроелектричних установок. Їх виробництво здійснюють 20 заводів колишнього військово-промислового комплексу, а зборку вітротурбін для вітроелектричних установок здійснює Дніпропетровський «Південний машинобудівний завод».

Не можемо не зауважити, що за нинішнього рівня розвитку вітроенергетики спорудження на території України вітрових електростанцій дозволило б покрити майже третину потреби в електроенергії країни. Із технічної точки зору вітрова електроенергетика на сьогодні вже наблизилася до традиційної: на сучасних вітрових турбінах коефіцієнт використання встановленої потужності досягає 42 %. Це майже стільки, як на турбінах поширених нині теплових електростанцій.

З нашої точки зору, окремим напрямом розвитку вітроенергетики повинні стати некомерційні вітроустановки малої потужності для домогосподарств, які дозволять диверсифікувати джерела енергії і можуть зробити більш енергонезалежною Україну та її регіони.

Як бачимо з вищенаведених даних, альтернативна енергетика, є однією з підгалузей українського паливно-енергетичного комплексу, що найбільш динамічно розвиваються. Так, якщо на початку 2013 р. вона становила лише 1 % від загального обсягу встановленої потужності (53,8 ГВт), то до IV кварталу року цей показник зріс до 2 % і перевищив 1,1 ГВт.

Згідно з прогнозом British Petroleum «Energy Outlook 2035» [4], глобальне споживання енергії зросте на 41 % до 2035 року, при цьому 95 % зростання припадатиме на країни з економікою, що розвиваються. До 2035 року найбільше зростання продемонструють ВДЕ (6,4 % на рік), ядерна енергетика (1,9 % на рік) та гідроенергетика (1,8 % на рік). Лідером у розвитку ВДЕ зараз є Європа, яка займатиме провідні позиції протягом прогнозованого періоду. Частка відновлюваних джерел енергії у виробництві електроенергії в країнах ЄС збільшиться з 13 % у 2012 році до 32 % у 2035 році. Зростання споживання відчуватиметься за всіма видами енергоносіїв, при цьому нові форми енергоносіїв відіграватимуть все більш важливу роль. Відновлювані джерела енергії, сланцевий газ, сланцева нафта та інші в сукупності зростатимуть на 6,2 % на рік, що складе 43% від виробництва енергії до 2035 року. Зростання споживання нових видів енергії стане можливим завдяки розробкам нових технологій та масштабним інвестиціям.

До 2035 року галузі енергетики, що використовують всі види палива покажуть зростання. Найбільше зростання продемонструють відновлювані джерела енергії (6,4 % на рік), ядерна енергетика (1,9 % на рік) та гідроенергетика (1,8 % на рік). Лідером у розвитку відновлюваних джерел енергії зараз є Європа, яка займатиме провідні позиції протягом прогнозованого періоду. Частка відновлюваних джерел енергії у виробництві електроенергії в країнах ЄС збільшиться з 13 % в 2012 році до 32 % в 2035 році.

Відновлювані джерела енергії (у тому числі біопаливо) збільшать свою присутність на ринку з 2 % до 7 % до 2035 року, в той час як частка гідро- та ядерної енергетики залишиться незмінною. Відновлювані джерела енергії випередять ядерну енергетику в 2028 році, збільшивши свою частку з поточних 5 % до 13 % у 2035 році. При цьому ВДЕ не демонструватимуть жодних ознак наближення до насичення своєї частки ринку.

Враховуючи зазначені прогнозні дані не можемо не зауважити, що здешевлення та зростання продуктивності відновлюваних джерел енергії поступово зменшить потребу в політиці підтримки «зеленої» енергетики і, починаючи приблизно з 2020 року, відновлювальна енергетика зможе конкурувати з традиційною енергетикою без субсидування, зокрема, на ринках, які мають високу ціну на вуглець. Це сприятиме продовженню проникнення відновлюваних джерел енергії в Європі, а також їх поширення в інші країни.

Слід зазначити, що для розвитку відновлювальної енергетики у багатьох країнах урядами прийнято відповідні законодавчі акти для зниження податку для виробників електроенергії, яка виробляється електростанціями на відновлюваних джерелах енергії, а також розроблено програми та стратегії розвитку відновлювальної енергетики, які передбачають зокрема, надання фінансової та організаційної підтримки, як на міждержавному, так і на національному рівні, компаніям, які займаються альтернативною енергетикою. Наприклад, у Данії 75 % вітроустановок є приватною або кооперативною власністю, власники установок звільняються від податку. У США власники вітроустановок отримують державний кредит від 0,5 до 1,5 цента за 1 кВт/год електроенергії, що продається. Цей кредит входить до податку, страхування або платні за землю.

З точки зору формування ефективної системи механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики України, корисним є впровадження в Україні досвіду саме Європейського Союзу у сфері енергетичної політики, який на сучасному етапі взяв на себе функції забезпечення енергетичної безпеки. Протягом останніх років Євросоюзом ухвалено низку стратегічних документів, які визначають засади реалізації та напрями спільної енергетичної політики, а також дають можливість обмежити вплив різких коливань світового ринку енергоносіїв, забезпечити їх стабільне постачання до Європи. У ЄС створено єдиний внутрішній ринок енергії, який функціонує на засадах вільної конкуренції.

Енергетичне Співтовариство було засновано в 2006 році з метою структуризації європейської електроенергетики насамперед через процеси інтегрування енергетичних комплексів країн південно-східної та східної Європи, що цілком зрозуміло в умовах формування єдиного європейського енергоринку. Воно об'єднує регіональні енергетичні ринки з населенням у 73 мільйони і передбачає, що країни-члени Співтовариства узгодять свою нормативно-правову базу з вимогами стандартів Європейського Союзу й згодом створять умови для об'єднання енергетичних ринків усього регіону.

Ратифікацією Протоколу «Про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» (далі в тексті – Договір) 15 грудня 2010 Україна зобов'язалася адаптувати національне законодавство у сфері енергетики до вимог правової системи ЄС та виконати ці вимоги у встановлені строки.

Вступ України до Енергетичного Співтовариства надає великі можливості та необхідні інструменти для проведення послідовної структурної реформи в енергетиці. Ухвалення та впровадження європейських норм та стандартів у сфері енергетики та охорони навколишнього середовища осучаснить вітчизняне законодавство та дозволить

Україні перебудувати власну економіку, перейти на шлях сталого розвитку та в перспективі стати повноправним членом ЄС.

1 лютого 2011 року Україна набула статусу Договірної Сторони в Енергетичному Співтоваристві Південно-Східної Європи. Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства було підписано 24 вересня 2010 року в місті Скоп'є (Македонія) і ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» від 15.12.2010 № 2787-VI [5].

Зауважимо, що приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства сприятиме встановленню довгострокової фінансової стабільності енергетичного сектора та поліпшенню інвестиційного клімату в Україні, стимулюватиме регіональну інтеграцію та торгівлю, допомагатиме вирішенню проблем боротьби зі змінами клімату та запровадженню енергозберігаючих технологій. У рамках членства в Енергетичному співтоваристві Україна буде продовжувати підвищувати ефективність функціонування внутрішніх енергетичних ринків, шляхом імплементації відповідного законодавства ЄС.

Вступ до Енергетичного Співтовариства має забезпечити:

- запровадження та розширення Україною нормативно-правової бази Європейського Союзу з енергетики, навколишнього середовища, конкуренції та відновлюваних джерел енергії;

- участь України в розробці спільно з Договірними Сторонами регуляторної системи, що сприятиме ефективному функціонуванню ринків енергопродуктів і матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі, та створення єдиного механізму транскордонної передачі та (або) транспортування енергопродуктів і матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі;

- створення єдиного регіонального ринку енергопродуктів і матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі, без внутрішніх кордонів, у тому числі координація взаємодопомоги в разі серйозних порушень у функціонуванні енергетичних мереж або зовнішніх пошкоджень.

У рамках договору Україна зобов'язана впровадити на рівні державної політики низку директив та регламентів Європейського Союзу. На нашу думку, ключовою директивою ЄС з використання відновлюваних джерел енергії є Директива 2009/28/ЕС щодо заохочення використання енергії з відновлюваних джерел [6].

Директива встановлює загальні межі для розвитку енергетики з відновлюваних джерел з метою досягнення спільної цілі щодо частки цієї енергії у валовому кінцевому споживанні енергії (електроенергія, опалення та охолодження) і для підвищення частки енергії з відновлюваних джерел, що споживається в транспортному

секторі. Кожна держава – член цієї спільноти має свої індивідуальні цілі, які відображають справедливий та адекватний розподіл з урахуванням неоднорідних вихідних позицій країн-учасниць та потенціал, включаючи існуючий рівень виробництва енергії відновлюваних джерел, але спільна мета досягти 20 % енергії з відновлюваних джерел у валовому кінцевому споживанні енергії Європейського Союзу у 2020 р. При цьому вона встановлює критерії стійкості для біопалива та біорідин.

Головною метою встановлення обов'язкових цільових показників є забезпечення визначеності для інвесторів та сприяння тривалому розвитку технологій, які дозволяють добувати енергію з усіх відомих відновлюваних джерел. Відтермінування рішення стосовно обов'язковості встановлення цільових показників не є задовільним.

У той же час, з огляду на 10 % цільовий показник споживання енергії відновлюваних джерел на транспорті, передбачено створення однакових вимог для всіх країн-учасниць з метою забезпечення специфікації транспортного пального та його доступності. У зв'язку з тим, що реалізація транспортного пального не є складною, країни, які мають незначні запаси відповідних ресурсів, зможуть легко отримати біопаливо з альтернативних джерел. Оскільки досягнення запланованих показників використання енергії відновлюваних джерел у транспортній галузі виключно за рахунок внутрішніх сил є технічно можливим, то перевага надається комбінуванню імпортованих та власних джерел задля досягнення поставлених цілей. Протягом всього часу передбачається здійснення контролю Єврокомісією пропозиції на ринку біопалива і надання пропозицій необхідних заходів з метою збалансування внутрішнього виробництва та імпорту відповідної продукції, враховуючи існуючі багатосторонні та двосторонні домовленості, екологічні та соціальні аспекти, стан енергетичної безпеки.

Від держав-членів очікують і вжиття належних заходів для прискорення процедур легалізації доступу до електричної мережі, і координування затвердження доступу до мережі з адміністративними та планувальними процедурами, які сприятимуть майбутнім інвестиціям у відновлювані джерела енергії.

Крім того, Договірні Сторони Енергетичного співтовариства, відповідно до статті 14 Договору, взяли на себе зобов'язання впровадити положення Директиви 96/61/ЕС «Про всеохопне запобігання і контроль забруднень» від 24 вересня 1996 року, також стаття 13 Договору закликала Договірні Сторони приєднатися до другого періоду Кіотського протоколу [7]. Україна розробила певні інституційні основи для стимулювання розвитку відновлюваних джерел енергії. Тим не менш, вони мають бути зміцнені і доповнені з метою дотримання всіх вимог договору щодо сприяння розвитку ВДЕ. Насамперед, обов'язкові цілі, що

встановлюються Директивою 2009/28/ЕС повинні бути відображені в правовій системі разом з іншими вимогами Директиви. Гарантований доступ до мереж, мережевий пріоритет ВДЕ та обов'язкове придбання електроенергії оптовим постачальником електроенергії було забезпечено з 2009 року. Тим не менш, після внесення поправок до закону про електроенергетику і впровадження нової моделі електроенергетики доведеться звернути належну увагу на питання підключення ВДЕ до електричних мереж та їх належного функціонування. Необхідне також призначення установи, відповідальної за впровадження системи гарантій про походження енергії з відновлювальних джерел.

Україна вже має відповідні рамки для розвитку відновлюваних джерел енергії, і продовження процесу здійснення законодавчої реформи має збільшити відповідність вимогам директив ЄС.

На нашу думку, слід також розглянути механізми державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики Китаю, який став одним з лідерів у світі за рівнем розвитку альтернативної енергетики та за обсягом залучених інвестицій у зазначену сферу енергетики.

Китайська політика розвитку ВДЕ формується у три етапи: на першому – держава здійснює визначення основних цілей та напрямів політики у зазначеній сфері, на другому – визначені цілі втілюють у державні нормативні документи, плани та програми, третій етап передбачає здійснення практичних управлінських дій з допомоги реалізації визначених цілей.

Китай став лідером за обсягами інвестицій у розвиток ВДЕ та виробництвом цілого ряду технологій, конкурентних на світовому ринку. Розвиток ВДЕ для Китаю є не тільки інструментом «власного» енергозабезпечення та зниження викидів парникових газів, а й інструментом інноваційного розвитку економіки. Уряд Китаю має доволі амбітні плани розвитку галузі відновлюваної енергетики. Зокрема, запровадження таких механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики як зниження на 50 % до 2015 року податку на продаж енергії, отриманої на сонячних електростанціях, введення обмежень на розширення виробництва сонячних модулів, уряд створює сприятливі умови для інновацій і реалізації нових проектів.

Також зазначимо, що протягом останніх років значно зросла роль та активність адміністрацій міст та районів у просуванні проектів, які

передбачають розвиток відновлювальної енергетики та використання ВДЕ. Наразі політику та різноманітні програми, які більшою мірою, ніж загальнодержавні, спрямовані на споживачів енергії через системи «зелених» закупівель і «зелених» сертифікатів, застосовують сотні міст і селищ світу.

На нашу думку, Україні необхідно здійснити ряд подальших кроків для розвитку та реформування енергетичного сектору, зокрема у частині розвитку та переходу до відновлювальної енергетики та використання ВДЕ, головною умовою для чого є саме вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики з урахуванням світового досвіду та імплементація законодавчої бази нашої держави до міжнародного законодавства.

Для цього, зокрема, існує необхідність: здійснити техніко-економічну оцінку використання закордонного обладнання в українських природних умовах; подальше вдосконалення законодавства у сфері відновлювальної енергетики (у т.ч. розробка чітко прописаного правового механізму приєднання генеруючих установок до електромереж); ухвалити необхідні законодавчі зміни, спрямовані на демонополізацію та лібералізацію ринку енергетики, а також надати споживачам можливість обирати постачальників енергетичних послуг; ухвалити Національний план дій з розвитку відновлюваної енергетики до 2020 року та Національний план дій з енергоефективності до 2020 року та узгодити їх з іншими стратегічними документами в галузі енергетики; забезпечити пріоритетне надання кредитів на пільгових умовах для компаній, які займаються виробництвом обладнання, яке виробляє енергію з відновлювальних джерел, а також енергокомпаній, які працюють на альтернативних джерелах енергії; переглянути пріоритети національної енергетичної політики в напрямку посилення енергоефективності та енергозбереження та ухвалити необхідну нормативно-правову базу у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів та експлуатації житлових та громадських будівель; розробити галузеві програми підвищення енергоефективності в промисловості та енергозбереження в житлово-комунальному секторі; спростити процедуру видачі документів дозвільного характеру, пов'язаних із землекористуванням для підприємств, які використовують ВДЕ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс] / О. Дудченко «Альтернативні джерела енергоресурсів в Українському Причорномор'ї». Аналітична записка. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/232>.
2. Solar Market Research and Analysis [Електронний ресурс] / Latest Research. – Режим доступу: <http://www.solarbuzz.com/>.
3. Контракти UA [Електронний ресурс] / Мурашкін В. «Сонячна енергетика продовжує зростання» від 01.04.2014 р. – Режим доступу: <http://kontrakty.ua>.
4. Реальна економіка [Електронний ресурс] / British Petroleum «Частка відновлюваних джерел енергії в ЄС збільшиться до 32 % у 2035 році» від 04.02.2014 р. – Режим доступу: <http://real-economy.com.ua/publication>.

5. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nerc.gov.ua/?id=4664>.
6. Офіційний веб-сайт Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/index_en.htm.
6. Національний екологічний центр України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://necu.org.ua/category/publish>.

Рецензенти: Антонова Л. В., д. держ.упр, проф.;
Козлова Л. В., к.держ.упр, ст. викладач.

© Стоян О. Ю., 2014

Дата надходження статті до редколегії 12.04.2014 р.

СТОЯН Олександра Юрївна – к.е.н., докторант Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи вдосконалення державного регулювання розвитку у сфері відновлювальної енергетики в Україні.

УРАХУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ПІД ЧАС ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглядається питання важливості врахування громадської думки під час впровадження державної політики. Приділяється увага взаємодії держави з громадськістю та взаємовпливу, що стає суттєвим чинником у процесі державотворення. Комунікація між державною владою та громадськістю вбачається важливим чинником оптимізації системи державного управління, розвитку держави та суспільної стабільності.

Ключові слова: державне управління, громадська думка, засоби масової інформації, демократія, політична культура, гласність, суспільні відносини, критерії взаємодії державної влади з громадськістю.

В статье рассматривается вопрос важности учёта общественного мнения во время внедрения государственной политики. Уделяется внимание взаимодействию государства с общественностью и взаимовлияния, которое становится существенным фактором в процессе государственного строительства. Коммуникация между государственной властью и общественностью усматривается важным фактором оптимизации системы государственного управления, развития государства и общественной стабильности.

Ключевые слова: государственное управление, общественное мнение, средства массовой информации, демократия, политическая культура, гласность, общественные отношения, критерии взаимодействия государственной власти с общественностью.

The article discusses the importance of the public opinion during the implementation of public policy. Attention is paid to the interaction of state and public interplay, which becomes an important factor in the process of nation-building. Communication between the public authorities and the public perceived an important factor optimization system of governance of the state and social stability.

Key words: public administration, public opinion, media, democracy, political culture, publicity, public relations, criteria for government interaction with the public.

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

На сучасному етапі розвитку української державності набуває великого значення роль громадської думки. Саме врахування думки громадськості під час вироблення та впровадження державної політики є одним із найважливіших факторів розбудови справжньої демократичної держави. Наскрізною думкою як для населення країни, так і для представників влади повинно стати наступне: громадськість фактично є замовником всієї діяльності держави. Звідси виходить, що державне управління повинно враховувати громадську думку, досліджувати її та налагоджувати контакти. З іншого боку ж сама громадськість повинна дійти до розуміння необхідності співпраці з державою. Саме тісна співпраця та порозуміння між цими двома сторонами має стати передумовою розвитку громадянського суспільства.

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

До проблеми врахування громадської думки у державотворчих процесах зверталися такі дослідники, як О. Бажинова, В. Бакуменко, А. Буханевич, О. Висоцький, О. Дмитренко, Я. Кондрашова, А. Литвин, Н. Нижник, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та ін. Однак ця проблема є досить складною і потребує ретельного дослідження з різних точок зору, оскільки суспільство знаходиться в постійному русі та потребує виокремлення новітніх напрацювань щодо співпраці з державою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є визначення та аналіз особливостей взаємодії державного управління та громадської думки. Наукове дослідження особливостей їх взаємодії допоможе сформувати оптимальну систему розвитку громадянського суспільства на засадах демократії. Також це може

допомогти уникнути проявів деструктивних факторів впливу на державно-управлінські відносини й впровадження державної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Безумовним фактом є те, що громадська думка відіграє істотну роль у сучасному суспільстві, а отже, має вагоме значення для функціонування системи державного управління. В сучасному світі вивчення громадської думки є основоположним пунктом у забезпеченні державної стабільності та ефективного впровадження в життя державної політики. Держава не може функціонувати однобічно лише керуючи певною територією, сферами життя, суспільними відносинами тощо. Для розвинутої країни необхідним елементом виступають двосторонні зв'язки між владою та народом, оскільки вони дають можливість співпрацювати державним органам з окремими людьми, їх формальними та неформальними об'єднаннями. Україна не є винятком у цьому питанні.

Дослідження громадської думки забезпечує вдосконалення системи державного управління, оскільки за їх допомогою виявляється рівень підтримки діяльності державних органів, а отже і корегується ця діяльність за наявності великого дисонансу. Необхідною передумовою проведення будь-яких реформ є не тільки вивчення позитивного досвіду інших країн, а й позицій народу щодо основоположних питань суспільного життя.

Певною проблемою для державного управління є те, що громадська думка, по-перше, не є сталою, по-друге, підвладна різноманітним впливам. Обидва ці пункти спонукають приділяти велику увагу як самій громадській думці в певний час щодо певної ситуації, політики чи обставин, а також умовам її формування та чинникам впливу. Наявність певної громадської думки може мати як позитивний, так і негативний характер, що може перешкоджати вільному впровадженню в життя державної політики. До того ж, існує багато важелів впливу на громадську думку, якими можуть користатися не тільки в цілях розвитку держави й суспільства, а й в суто власних політичних інтересах певними організаціями, об'єднаннями чи окремими діячами. Тоді вже постає питання наявності хибної думки серед населення, що може спричинити появу низки проблем у діяльності державних органів.

Оскільки суспільство не є стороннім споглядачем, а відіграє також роль суб'єкта у прийнятті державно-управлінських рішень, кожен повинен усвідомити три основних пункти:

- 1) громадяни власноруч впливають на створення державної політики;
- 2) громадяни можуть активно залучатися до процесу реалізації державної політики;
- 3) громадяни мають реальне право отримувати інформацію щодо впровадження державної політики та контролювати цей процес [2].

Звісно, всі перераховані дії можливі лише за умови того, що люди будуть зацікавлені в цьому, будуть обізнані у своїх правах, а також за наявності вираженої та об'єктивної громадської думки.

На думку багатьох дослідників, громадська думка завжди є об'єктом впливу сил, які можуть виробляти значущі судження, еліт, ЗМІ. При цьому вона зберігає певну міру автономності, оскільки її носії у своїх судженнях здебільшого керуються не стільки мотивами ідеологічної відданості, умоглядної політичної доцільності чи логічної послідовності, скільки своїми емоційно та ціннісно навантаженими уявленнями про спільні суспільні інтереси.

Саме завдяки технологіям легітимації суб'єкти політики намагаються ефективно впливати на громадську думку, щоб уможливити й полегшити здобуття та реалізацію влади, подолати опір противників та, можливо, здобути підтримку для реалізації широкої програми реформ [3].

Легітимація є ніщо інше, як процес підтримання зворотного зв'язку між системою державного управління та громадянським суспільством. Вони є індикатором легітимності та інструментом психологічного тиску на управлінський апарат держави. Громадська думка стає, отже, технологією впливу на формування органів державної влади, їхньої легітимації.

Розуміння громадської думки як соціального інституту та становлення відносин громадської думки й органів влади – доволі складний та неоднозначний процес. Припущення, що громадська думка набуде інституціоналізованих рис, пов'язано передусім із визнанням органами влади цього інституту повноцінним суб'єктом взаємодії, з формуванням у суспільстві елементів ціннісного ставлення до неї, надання цьому феномену реальної, а не символічної значущості [7].

Формування громадської думки сам по собі процес достатньо складний, у ньому може брати участь необмежена кількість учасників. Все ж таки, основних лише два: з одного боку – держава в особі всіх державних органів та посадовців, які їх представляють, з другого – громадяни, носії цієї думки, але без урахування політичних, громадських організацій чи будь-яких інших об'єднань. Відповідно, основним є взаємообмін інформацією саме між ними. Навіть якщо серед населення замало людей, які цікавляться державними справами, сама держава як виконавець суспільного замовлення, повинна свідомо збільшувати частку залучених громадян, що забезпечить формування позитивної громадської думки та дасть можливість самим людям розподілити відповідальність за прийняття рішень.

Першочерговим є поліпшення якості інформації, що надходить від влади до суспільства, а також організації збору й аналізу інформації про думку населення. Тобто потрібно налагодити постійну інформаційну взаємодію, яка замінить звичний брак інформації, недостовірність чи неповне її

розкриття. Для цього варто базувати діяльність усіх державних органів за такими принципами:

1) інформація повинна бути своєчасною, зрозумілою, доступною і цікавою;

2) потрібно систематично збирати інформацію з проблем, конфліктів, оцінок діяльності влади, перспектив розвитку, прикладів вдалої роботи, конструктивної критики.

Подібний двосторонній зв'язок має забезпечити прозорість та відкритість державної влади, а також запобігти формуванню негативної громадської думки, яка може перетворитися на деструктивний фактор у житті суспільства та держави. Взаємодія влади і громадськості є тим підґрунтям, яке виступає основою політичної та соціально-економічної стабільності країни [8, с. 92].

Як правило, зрілість та дієвість громадської думки багато в чому залежить від політичної культури громадян, від їхнього уміння орієнтуватися в політичних подіях. Але певна некомпетентність громадської думки не повинна бути причиною її ігнорування. Тим більше, що є випадки, коли досконале знання громадської думки необхідне, без акцентування уваги на тому буде вона адекватною або хибною. Яскравим прикладом може бути ситуація, коли ставиться мета з'ясувати ставлення громадян до різних політичних партій, громадських рухів та організацій або скласти рейтинг політичних лідерів. Інформаційна цінність визначається не стільки обґрунтованістю громадської думки, скільки тим, що вона пояснює реальну причину того чи іншого явища.

З іншого боку, сам факт того, що громадська думка вже склалася, повинен служити важливим сигналом для управлінських органів. Вони повинні звернути пильну увагу на проблему, що стала об'єктом реакції широких верств населення, а разом з тим і замислитися, через які обставини ця реакція не відповідає реальному стану речей, і що потрібно зробити для покращення ситуації.

Говорячи про достовірність чи недостовірність інформації, що її надає громадська думка владним органам, слід мати на увазі, що з проблемою її адекватності тісно пов'язана проблема інформованості населення з певного питання. Проблема інформованості значно ширша за проблему гласності. Можливе таке становище, коли, попри відкритість роботи управлінських органів, громадяни мало ознайомлені з нею. Тому важливо, щоб з ініціативи державних органів, поширювалася інформація про їхню діяльність та політичні проблеми, які вирішуватимуться владними структурами. Аби громадяни могли сформулювати і висловити власну компетентну думку відносно певної проблеми, вони повинні бути детально проінформовані як про саму проблему, так і про багатоманітність варіантів її вирішення, а також можливі наслідки прийняття того чи іншого варіанту.

Відтак великої ваги набуває проведення через засоби масової інформації суспільних дискусій,

диспутів для з'ясування різних точок зору, позицій з певного питання. Виступи представників влади, опозиції, науковців виробляють зрештою набір альтернатив, які потім використовує громадськість для вироблення своєї думки. Важливим моментом є також і те, що інформація досягає своєї мети тоді, коли суспільство має достатній рівень політичної грамотності, політичної культури. Коли ж громадяни не мають достатніх знань і не можуть використати одержану інформацію для вироблення власної точки зору, а потім висловити її, то інформація стає мертвим капіталом. Тому важливо, щоб влада створювала всі можливі умови для підвищення освітнього рівня своїх громадян [5].

Громадська думка або ставлення до державних органів – це узагальнений показник їх діяльності, він красномовно говорить про становище й статус влади в суспільстві, ставлення та готовність громадян до співробітництва з органами держави щодо спільного вирішення загальнодержавних та місцевих проблемних питань.

Процес формування громадської думки, його значущість у діяльності державних органів, як правило, залежить від правильно організованої роботи з урахуванням ставлення людей. Формуючи громадську думку про свою діяльність, необхідно зробити її потужною, вона повинна стати дієздатною, щоб досягти запланованих цілей. Ступінь досягнення цілей – критерій ваги громадської думки. На громадську думку впливає багато різних соціальних і несоціальних явищ, взаємовплив і взаємодія яких визначає її реальний рівень. Завдання полягає в тому, щоб розкрити механізм цього явища, за можливістю нейтралізувати вплив негативних факторів та надати найбільшого прискорення позитивним.

Результати, одержані під час вивчення думки населення про діяльність державних органів влади, можуть бути використані для:

- переконання людей змінити хибну думку щодо діяльності держави;
- інформаційного насичення й перетворення недостатньо сформованої громадської думки на сталу;
- підсилення існуючої громадської думки.

Отримані дані дозволяють простежити окремі тенденції, які відображають взаємозв'язок органів державного управління із населенням та навколишнім середовищем.

Визначальну роль у формуванні громадської думки щодо діяльності держави відіграють засоби масової інформації. Порівняно з життєвим досвідом засоби масової інформації мають певну перевагу, тому що досвід кожної людини, кожної спільноти вельми обмежений її соціальним статусом, змістом соціальних ролей, які вона виконувала й виконує, життєвими обставинами її біографії. Саме засоби масової інформації розширюють суспільні горизонти громадян, залучають до сприйняття проблем, зміст яких, на перший погляд, не торкається безпосередньо

буденного життя. Засоби масової інформації мають змогу формувати громадську думку в запланованому напрямку. Роль ЗМІ у формуванні громадської думки багато в чому зумовлюється обраною стратегією. Від того, якою є загальна спрямованість цієї стратегії, що і як формують ЗМІ за інших рівних умов, залежить ефективність процесу формування громадської думки.

Одним із найбільш важливих завдань реформування є розвиток партнерських відносин між державною владою та населенням на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги у вирішенні нагальних проблем сьогодення. Досягнення цієї мети пов'язане із вирішенням ряду складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні управлінських завдань.

Серед сучасних системних підходів в організації державного управління особлива роль відводиться інформаційно-комунікаційним аспектам. Вважається, що для побудови моделі державного управління важливою є концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком. Цей підхід демонструє перетворення інформації на рішення, які, у свою чергу, перетворюються у дії. Необхідним вбачається приділяти більше уваги їх взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким. У такому розумінні комунікація розглядається як засіб, за допомогою якого в єдине ціле поєднується організаційна діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності та реалізуються цілі [1].

У цьому контексті варто приділити увагу визначенню поняття «зв'язки з громадськістю в системі державного управління». Одним із найбільш чітких є визначення у такому трактуванні «цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами і суспільними інститутами, яку можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію публічної влади і управління, що реалізується ними і дає змогу оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих чи інших рішень і дій; ідентифікувати політику, що проголошується; співвідносити програми, що реалізуються, із суспільними інтересами; формувати масові уявлення з будь-яких проблем для отримання суспільного розуміння, підтримки прийняття і виконання відповідних заходів. Для владних структур ця управлінська функція є особливо актуальною, оскільки брак інформування населення нерідко спричинює поширенню різних здогадок і чуток, що формують негативне ставлення до влади. Перед владними структурами постає завдання наблизити державний апарат до громадян та їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, зміцнити відносини з громадськістю. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління будуються на основі

загальних закономірностей формування сприятливого ставлення соціального середовища до здійснюваних дій. Для підтримки зв'язків з громадськістю існують апробовані технології – від спілкування з вузьким колом людей до масових засобів комунікації з необмеженою аудиторією» [6, с. 257].

Частіш за все, під дослідженням громадської думки розуміється опосередкована форма консультацій органів державної влади з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики. Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ;
- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Результати вивчення громадської думки враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації.

У сучасному світі кількість інформації, яка виливається на голову громадян, зростає шаленими темпами. Тому, на перший погляд може здатися, що інформація про діяльність влади у цьому потоці мало кому потрібна. Завдання держави – домогтися, щоб кожен громадянин за потреби міг знайти потрібну йому інформацію. Чи обов'язково він її шукатиме – немає значення, головне, щоб у нього була така можливість. Чим відкритіша інформація про діяльність влади, тим менша ймовірність зловживань, тим більша довіра до влади.

Для налагодження інформаційної роботи в органах державної влади існують спеціальні інформаційні служби, що є провідником між державним органом та суспільством. Свою роботу вони можуть проводити як хаотично, так і систематизовано з використанням усіх можливих засобів розповсюдження інформації та залучення громадськості. Серед них можна виділити такі:

- прес-конференція (в ідеалі – відкрита прес-конференція);
- дні відкритих дверей;
- електронна розсилка;
- відповіді на часті запитання;
- консультації з громадськістю.

Прес-конференція дає можливість представникам ЗМІ безпосередньо поспілкуватися із представниками влади, отримати інформацію з першоджерела. Це дозволяє їм оперувати чистими даними і в подальшому розповсюджувати їх серед населення. Відкрита прес-конференція відрізняється від традиційної прес-конференції тим, що проводиться

не тільки перед обмеженим колом журналістів, а перед громадськістю. Залучитися до такої прес-конференції можуть усі охочі, що, відповідно, вказує на відкритість перед громадянами. Як відповідна реакція – формування більш позитивної громадської думки.

Проведення дня відкритих дверей – це засіб заохочення громадян відвідувати певний державний орган. Такий захід вимагає ретельного планування, але може принести чималу користь: посадовці розкажуть відвідувачам про те, чим займаються, а також дізнаються про думки громадян. День відкритих дверей може реально наблизити людей до держави, показати зсередини роботу державних органів, ознайомити з практичним боком реалізації державної політики.

Електронна розсилка з розвитком доступу до інтернету стає ще одним інструментом для оперативного поширення інформації серед великої кількості людей. Зараз все більше людей має справу з електронними мережами, а особливо молодь, яка має великий потенціал і повинна активно залучатися до державних процесів, оскільки вироблення певної державної політики має далекоглядні плани.

Не менш цікавим засобом є так звані відповіді на часті запитання. *Це має вигляд коротких, але смислових відповідей на питання, які є цікавими більшості людей або набувають актуальності в процесі спілкування держави та суспільства.* Таку інформацію можна розмістити на інформаційних стендах, в інтернеті тощо. Завжди існує тема, про яку громадяни погано інформовані, а через це задають багато подібних запитань. Не одержавивши відповіді, вони роблять помилкові висновки, що в кінцевому випадку формують негативне ставлення до державного органу. Це може призвести до зростання напруги серед громадськості, а також зменшення довіри до влади [9, с. 55-57].

Консультації з громадськістю – це один з дієвих засобів реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами. Практика проведення консультацій з громадськістю показує, що залучення громадян до обговорення державної політики позитивно впливає на якість рішень і є сприйнятною як для органів влади, так і для громадськості. Безсуперечними є такі переваги консультацій з громадськістю:

- формується позитивна громадська думка щодо державних органів шляхом виявлення бажання до співпраці у прийнятті державно-управлінських рішень;
- громадські експерти можуть бути залучені до вирішення конкретних проблем, до того ж, без додаткових витрат;
- під час прийняття державно-управлінських рішень враховуються потреби громадськості, що сприяє підвищенню ефективності цих рішень;
- негативні наслідки державно-управлінських рішень мінімізуються, оскільки громадськість

може вказати на слабкі сторони проектів до того, як їх буде впроваджено [4, с. 39].

Безсуперечним є те, що одним із загально-визнаних елементів демократичного суспільства являє собою існування і функціонування суверенної громадської думки. Чим активніше влада звертається до громадської думки та залучає її до процесів управління і прийняття політичних рішень, тим демократичнішою вважається ця влада.

Система відносин органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку та ознакою демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах, тим вона більш демократична і ефективніша.

Для того, щоб дати оцінку реальній практиці взаємодії громадської думки та різних видів влади, пропонують уявити країні або протилежні типи такої взаємодії. З метою цього виокремлюються два типи таких відносин: патерналістський і заснований на принципах соціального партнерства.

Перший тип взаємовідносин є характерним для авторитарних режимів. Тут органи влади підкоряють собі майже повністю громадську думку, існує лише одна загальнонародна громадська думка, яка цілком співпадає за змістом з офіційною державною політикою та ідеологією. Нормою практичної взаємодії владних структур і громадської думки є її ігнорування владою, «не включення» в управлінські рішення або, в кращому випадку, імітація врахування і використання громадської думки.

Другий тип взаємовідносин характерний для суспільних систем, побудованих на принципах демократії. Тут владні структури і органи державного управління проголошують ідеологію соціального партнерства, згідно з якою за громадською думкою зберігається можливість виражати себе в різних формах. Більше того, демократичні режими створюють систему правових, політичних, економічних та інших гарантій вільного та дійсного функціонування громадської думки. Сама громадська думка в таких умовах стає плюралістичною: не тільки суспільство в цілому, а й усі групи, верстви, спільноти, отримують право вільно висловлювати своє ставлення до подій, що відбуваються у світі, власній країні, окремих регіонах. Нормою взаємовідносин владних структур і громадської думки є її включення в процеси управління на всіх його стадіях. Включення громадської думки в управлінські рішення носить не випадковий характер, а здійснюється систематично та цілеспрямовано.

Висновки

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що громадська думка є не лише уособленням суспільних настроїв та поглядів населення на певні події чи зміни в державі, а ще й інструментом державної політики, основна функція якого – забезпечення ефективного функціонування

системи державного управління й, відповідно, стабільного існування та розвитку держави.

У державних органів є достатньо засобів залучення громадськості до владних відносин. Активне їх використання може сприяти зміцненню партнерських взаємовідносин між громадськістю та державою, що в кінцевому

результаті надасть можливість державним органам запобігти формуванню негативної громадської думки щодо своєї діяльності. Відповідно суспільство зможе набагато краще, швидше та ефективніше розвиватися в атмосфері співпраці продуктивної роботи над вирішенням спільних проблем.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бажинова О. А. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як чинник демократизації державного управління / О. А. Бажинова // Державне будівництво [Електрон. наук. фах. видання]. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/6/08.pdf>.
2. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. І. Буханевич // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронне наукове фахове видання]. – К., 2010. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=133>.
3. Висоцький О. Ю. Громадська думка як головний об'єкт впливу легітимаційних технологій / О. Ю. Висоцький // Гілея: науковий вісник. – 2012. – № 2 (57). – С. 254–258.
4. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : [методичні рекомендації] // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. : А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Вашук. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 180 с.
5. Дмитренко О. Громадська думка: історія і сучасність / О. Дмитренко // Громадська думка: історія і сучасність / О. Дмитренко // Політичний менеджмент. – 2004. – № 2. – С. 101–108.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Кондрашова Я. О. Громадська думка та влада / Я. О. Кондрашова // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2010. – № 27. – С. 46–49.
8. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : [монографія] / О. В. Бабкіна, В. В. Басалоков, В. М. Бебик та ін.; За заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. – К., Сімферополь : МАУП, 2003. – 240 с.
9. Форми та методи залучення громадськості : [навч. посіб.] / За заг. ред. В. Артеменка. – К. : 2007. – 240 с.

Рецензенти: Сорока С. В., д.держ.упр., доцент;
Коваль Г. В., д.держ. упр., доцент.

© Тимофєєв С. П., 2014

Дата надходження статті до редколегії 27.11.2014 р.

ТИМОФЄЄВ Сергій Павлович – к.держ.упр., ст. викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: громадська думка, механізми взаємодії державного управління та громадської думки.

ПРАВОМІРНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Україна як молода держава, що прагне розбудувати власну ефективну систему публічної адміністрації, постала перед серйозною проблемою перебудови залишеної у спадок з минулого – централізованої адміністративно-командної системи державного управління до потреб демократичної організації влади. Надзвичайно важливим елементом демократичної правової держави є законодавче врегулювання порядку діяльності органів публічної адміністрації, особливо в частині взаємовідносин з громадянами та іншими приватними особами. Основним інструментом такого впорядкування є адміністративна процедура, тобто врегульований законодавством порядок прийняття рішень органами публічної адміністрації у справах приватних осіб.

Ключові слова: держава, управління, державна влада, правове регулювання, адміністративна процедура, реформування, законодавство.

Украина как молодое государство, которое стремится построить собственную эффективную систему публичной администрации, предстала перед серьезной проблемой перестройки оставленной в наследство из прошлого – централизованной административно-командной системы государственного управления к потребностям демократической организации власти. Чрезвычайно важным элементом демократического правового государства является законодательное урегулирование порядка деятельности органов публичной администрации, особенно в части взаимоотношений с гражданами и другими частными лицами. Основным инструментом такого упорядочения является административная процедура, то есть урегулирован законодательством порядок принятия решений органами публичной администрации по делам частных лиц.

Ключевые слова: государство, управление, государственная власть, правовое регулирование, административная процедура, реформирования, законодательство.

Ukraine as a young nation, seeking to build its own effective system of public administration was faced with a serious problem of adjustment left in the legacy of the past – centralized administrative-command system of the government to the needs of a democratic government. An extremely important element of a democratic state is the order of the legislative regulation of public administration, particularly in relations with citizens and other individuals. The main tool of this arrangement is an administrative procedure that is regulated by law the decision-making bodies of public administration for individuals. Thus the present emphasis on serving the citizens, providing them with quality public services. Ten-year draft work allowed Ukraine to get enough high-quality draft law on general administrative procedure (Administrative Procedure Code of Ukraine). But the lack of political leadership in the administrative reform of national traditions regulation of administrative procedures, lack of development of administrative law doctrine leave our society with a very important statute. Characterization of the main problems of the current state of the legal regulation of relations of public administration with individuals, key innovations draft Administrative Procedure Code of Ukraine devoted to this article.

Key words: government, administration, government, regulation and administrative procedure reform legislation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Вже понад 16 років, з часу схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні у 1998 році [1, с. 22], продовжуються окремі спроби удосконалення вітчизняної системи публічної адміністрації. В зазначеній Концепції йшлося насамперед про впорядкування структури органів виконавчої влади, зокрема центрального рівня, та про гармонізацію відносин між Президентом та Кабінетом Міністрів. 2005 року особлива увага Уряду була прикута до потреб реформування системи адміністративно-територіального устрою з метою побудови економічно спроможного та ефективного місцевого самоврядування. Починаючи з 2006 року, розпочалися спроби влади щодо оновлення законодавства про державну службу. Наразі, не оцінюючи результатів усіх згаданих вище намірів і спроб реформування, очевидно, що адміністративна реформа не вичерпується лише такими напрямками змін, як інституційні, територіальні, фінансові чи кадрові.

Актуальність даної тематики: По-перше, таким чином обмежують вільний розсуд публічної адміністрації, встановлюючи чіткі правила діяльності публічної адміністрації та критерії прийняття (і скасування) рішень (адміністративних актів – індивідуальних правових актів). По-друге, адміністративна процедура гарантує рівність приватних осіб перед законом, адже однакові справи треба вирішувати однаково. По-третє, адміністративна процедура є основою для зовнішнього, зокрема судового, контролю за публічною адміністрацією, адже визначає критерії, за якими можна перевіряти діяльність публічної адміністрації. Тобто правове врегулювання адміністративної процедури має сприяти демократизації адміністративної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженню тематики адміністративних процесів приділена увага в значній кількості праць вітчизняних та зарубіжних вчених. Серед сучасних українських науковців варто виділити праці таких дослідників які аналізують дії влади та шляхи законодавства України (дії правомірності та ефективності) це – Луцький І. М., Каленюк О. М., Грицяк І. А., Авер'янов В. Б. Проблематикою розробки заходів та проектів законів організаційно-правових засобів протидії корупції в органах публічної влади займається науковці Андрійко О. Ф. та Педько Ю. С.

Серед сучасних зарубіжних дослідників проблемам реалізації прогресу адміністративної процедури в іноземних країнах слід виділити роботи С. Джованні, П. Дельвольве, О. Люхтергандт.

Формулювання мети статті. Метою статті є розкриття недоліків законодавства та підвищенні ефективності роботи публічної адміністрації покращенні якості взаємостосунків влади та

приватних осіб має процедурний аспект діяльності публічної адміністрації. Адже загальновідомо, що процедура є гарантією справедливості та демократії. Так як адміністративна процедура має забезпечувати найраціональніший порядок розгляду та прийняття рішень адміністративними органами у справах приватних (фізичних та юридичних) осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. До певної міри проблематика адміністративної процедури є новою для української юридичної науки, так і науки державного (публічного) управління. Це зовсім не випадково, адже в отриманому від СРСР спадку не було правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. За тотального одержавлення усіх сфер життя, не було потреби враховувати ще будь-чий (приватні) інтереси при прийнятті рішень, тож не було потреби й у відповідному правовому регулюванні. Цей недолік досі має вплив на сучасну ситуацію, адже на маючи відповідного досвіду правозастосування Україна зіштовхнулася зі значними труднощами і в законопроектних роботах.

В абсолютній більшості розвинених країн адміністративно-процедурне законодавство, зазвичай, систематизоване. Відповідні законодавчі акти прийняли в більшості країн Європи після Другої світової війни, але перші загальні закони про адміністративну процедуру почали ухвалювати ще в 20-х роках ХХ сторіччя. На сьогодні можна навіть стверджувати про наявність європейських стандартів адміністративної процедури. Україна ж залишається однією з останніх європейських країн, де досі немає закону про адміністративну процедуру, а наявне нормативне регулювання є фрагментарним, суперечливим, зазвичай підзаконним і таким, що спрямоване на захист, переважно, інтересів держави та її органів.

Чи не найбільшу цінність для практиків та інтерес для дослідників досі складає Закон України «Про звернення громадян» від 1996 року [2, с.156]. Цей Закон на відповідному етапі розвитку українського суспільства і держави викопав завдання з урегулювання відносин щодо розгляду звернень громадян. Зокрема, серед його позитивних здобутків можна назвати: законодавче гарантування права громадян на звернення, визначення вимог до звернення, встановлення строку розгляд Зафіксовані насамперед в документах Ради Європи: в Резолюції (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів; в Рекомендації № 11(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами; в Рекомендації № 11(87)16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб.

З іншого боку, Закон України «Про звернення громадян» поширює свою дію на розгляд звернень не лише органами державної влади та місцевого самоврядування, але й підприємствами, установами; та організаціями, незалежно від форми власності,

не окреслюючи: при цьому коло питань, яких можуть стосуватися звернення. Органи державної влади та орган: місцевого самоврядування можуть робити тільки те, що визначення Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України).

В деяких нормах Закону України «Про звернення громадян» не достатньо враховано зміни в політико-правовому житті вже на меті його прийняття. Наприклад, Закон передбачає, що скаргу дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування подають «у порядку підлеглості вищому органу або посадових осіб» (ч. 1 ст. 16). Проте такий підхід практично неможливі: реалізувати у сфері місцевого самоврядування, де майже немає адміністративної ієрархії, що зменшує можливості особи щодо позасудового захисту прав та законних інтересів. Приватна особа у більшості випадків є неналежно захищеною від розсуду адміністративних органів. Чого варті лише будівельні справи, коли заінтересовані громадяни дізнаються про схвалений проект будівництва одночасно з початком робіт біля їхнього дому.

По-суті це означає «неповноцінність» рішення. Але ж необхідно зважати на те, що рішення органів публічної адміністрації можуть досить швидко звертатися до виконання (викопувати), і у разі скасування таких рішень поставатиме проблема повернення у попередній стан.

Тому є потреба у чіткому врегулюванні питання платності або безоплатності розгляду заяв приватних осіб, а також принципів визначення розміру плати та механізмів оплати відповідних витрат. Крім Закону України «Про звернення громадян» існує велика кількість інших спеціальних (тематичних) законодавчих актів, які також регулюють порядок розв'язання справ приватних осіб за їх зверненнями. Співвідношення цих законів із Законом України «Про звернення громадян» є окремою проблемою адміністративно-правової теорії та практики. Зокрема, вище згадано вже питання платності розгляду окремих категорій звернень громадян. Є такі неузгодженості й у питанні строків. Наприклад, податкове законодавство передбачає десятиденний строк для подання скарги в адміністративному порядку [3], що суттєво відрізняється від правил оскарження та строку, встановленого Законом України «Про звернення громадян». І таких неузгодженостей чимало.

Також окремо слід наголосити на проблемі підзаконної нормо творчості органів влади. Адже в Україні склалася практика, за якої закон урегульовує процедурні аспекти будь-яких суспільних відносин досить поверхово. При цьому детальне регулювання процедури вирішення відповідних категорій справ залишено на розсуд Кабінет Міністрів (через ухвалення «Порядку») та певного центрального органу виконавчої влади (через ухвалення «Інструкції»), укладачі таких

актів здебільшого виходять з відомчих інтересів, а не потреб інтересів приватних осіб.

Отже, зміни у правовому регулюванні адміністративної процедури мають бути спрямовані на: чітку регламентацію порядку розгляд та ухвалення рішень у справах приватних осіб; забезпечення адекватних механізмів участі приватної особи у провадженні; залучення; і участі і розгляді справи «заінтересованих осіб»; врахування сучасних особливостей організації публічної влади для реалізації права на звернення зі скаргою тощо. Ці зміни повинні суттєво вплинути на якість розгляду та вирішення справ фізичних та юридичних осіб, реалізацію та захист їхніх прав і законних інтересів.

Для розв'язання зазначених проблем необхідно прийняти загальний закон «Про адміністративну процедуру» – адміністративно-процедурний кодекс України, доопрацьований проект якого перебуває на розгляді Верховної Ради України [4, с. 16], і який має врегулювати загальний порядок прийняття адміністративних актів, зокрема, за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, а також механізм адміністративного оскарження.

І найважливішим у правовому регулюванні адміністративної процедури є належне визначення прав та обов'язків особи, повноважень адміністративних органів. Зокрема, в цій частині основною новацією є законодавче закріплення ключових прав особи в адміністративній процедурі: право особи бути вислуханою до прийняття рішення; право знайомитись з матеріалами справи; право брати участь в розгляді адміністративної справи особисто або через представника; право подавати клопотання про відвід упередженого посадовця; право отримати повідомлення про результати вирішення адміністративної справи.

До речі, зазначені вище права приватних осіб та обов'язки адміністративних органів закріплені не лише у рекомендаціях та резолюціях Ради Європи, але й документах Європейського Союзу. Зокрема, у ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року закріплено «право на належне врядування», за яким «кожна особа має право на попередній справедливий розгляд своїх питань органами та установами (ЄС) в межах розумних строків» (абзац 1); та особливу увагу звернуто на право висловлення своєї думки, ознайомлення з документами та обґрунтуванням рішень (абзац 2).

На сьогодні ключові засади справедливої адміністративної процедури фактично закріплені лише в Кодексі адміністративного судочинства України [5, с. 25], хоча ці питання й не належать до предмета регулювання цього Кодексу. Тому в будь-якому випадку слід сприяти якнайшвидшому ухваленню Адміністративно-процедурного кодексу України з метою створення належних механізмів реалізації та захисту прав і законних інтересів

приватних осіб у відносинах з адміністративними органами.

Важливою новелою законодавства стане введення у правовий обіг поняття «адміністративного органу» в функціональному значенні – адміністративно-процедурне законодавство має охоплювати усіх суб'єктів, які, згідно із законом, уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції. Тобто Кодекс має поширити свою дію не лише на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але й на підприємства, установи та організації, якщо вони виконують управлінські функції. Зважаючи не певну проблематичність сприйняття цієї ідеї окремими фахівцями, слід наголосити, що й сьогодні є чимало прикладів, коли підприємства (зокрема, державні або комунальні) надають певні адміністративні послуги, але при цьому практично не обмежені публічним законодавством.

Як влучно відзначив німецький професор О. Люхтергандт, законодавче регулювання адміністративної процедури дає змогу зменшити стратегічно слабке становище людини перед органами влади: або, інакше кажучи, завдяки правовому зв'язуванню та покладення обов'язків на публічну адміністрацію перед громадянином вдається врівноважити сторони та компенсувати відносну слабкість особи у відносинах з державою. Отже, відносини між особою і державою, та традиційно мали характер підпорядкування (субординації), завдяки адміністративно-процедурному регулюванню набувають нового характеру і майже наближаються до стану рівності (координації) [6, с. 69].

Прикінцевих положень Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень» державну реєстрацію об'єктів нерухомості проводять «комунальні підприємства бюро технічної інвентаризації». Багато інших владних управлінських функцій також виконують не органи влади (у статутному значенні), а інші суб'єкти. Крім того, слід враховувати поширені багатьох західних країнах тенденції «роздержавлення» публічних послуг, коли надання, зокрема, й адміністративних послуг через відкриті механізми передають (делегують) недержавним інституціям органам професійного самоврядування тощо. При цьому слід наголосити, що сам проект Адміністративно-процедурного кодексу не передбачає уповноважування щодо надання адміністративних послуг підприємств чи будь-яких інших суб'єктів, а лише визначає, ще у разі виконання таких функцій зазначені суб'єкти повніші діяти за тими ж правилами, що й органи влади. Тобто Кодекс не регулюватиме розподіл сфер компетенції, а лише визначатиме загальну процедуру розгляду справ, і в цьому сенсі захищає як інтереси державі: так і права та законні інтереси громадян [7, с. 4].

Особливу увагу варто звернути на таку нову для вітчизняного права категорію учасників

адміністративної процедури як «заінтересовані особи», тобто приватні особи, законні інтереси яких зачеплені або можуть бути зачеплені рішенням адміністративного органу. До сьогодні такі законні інтереси в Україні закон не захищає. Це надзвичайно важлива новація, яка стимулюватиме владу приймати виважені та передбачувані рішення, зокрема у будівельних та інших складних справах. Тобто тут необхідно вкотре наголосити на такій новації проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, як врегулювання так званих, випадків, коли справу ініціює адміністративний орган без звернення приватної особи. Обов'язок залучати заінтересованих осіб (як і адресатів) до розгляду та вирішення справи зумовлений не лише бажанням наблизитися до європейських стандартів адміністративної процедури, але й практичною потребою раціонального вирішення справи, щоб кінцеве рішення було оптимальним як з боку закону, так і щодо врахування позицій та наслідків для приватних осіб. Таке рішення буде найменш конфліктне, а отже, зменшується ймовірність його подальшого адміністративного та/або судового оскарження [8, с. 356].

Також судячи з самої мети і призначення Адміністративно-процедурного кодексу, позитивним результатом його ухвалення стане власне детальне регулювання процедури вирішення адміністративних справ. Зокрема, проект Кодексу передбачає усі аспекти підготовки справи до вирішення, починаючи від порядку подання заяви та її реєстрації, витребування документів, отримання погоджень і висновків, заслуховування учасників тощо, і закінчуючи вимогами щодо оформлення адміністративного акта і його доведення до відома осіб, яких адміністративний акт стосується.

Важливою новацією проекту Адміністративно-процедурного Кодексу є також нові підходи до інституту адміністративного оскарження. У проекті Кодексу суб'єктом розгляду скарги визначено не лише вищий відносно адміністративного органа, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадову особу місцевого самоврядування. Також суб'єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг. Остання новація може стати особливо важливою для діяльності органів місцевого самоврядування, що, як відомо, практично не мають ієрархічної системи. Зокрема, передбачено, що до складу такої комісії для розгляду скарг мають бути призначені громадяни «ззовні», що покликано забезпечити неупередженість та об'єктивність розгляду скарг. Отже, приватні особи можуть отримати дієвий позасудовий механізм захисту своїх прав, ефективність якого підтверджена досвідом демократичних країн (ФРН, Нідерланди, Польща). Так пункт 1 Кодексу, пропонуючи ефективніші механізми адміністративного оскарження, покликаний не лише повернути довіру до цього

механізму правового захисту, але й зменшити навантаження на судову систему [9, с. 197].

Також у проекті Кодексу значну увагу приділено питанням застосування (відкликання) адміністративних актів, як правомірних та неправомірних. Ці норми також покликані розв'язати наявну сьогодні проблему зловживання повноваженнями, коли, наприклад, скасовують акти про призначення особи (для звільнення особи з посади замість того, щоб прийняти акт саме про звільнення).

Ухвалення Адміністративно-процедурного Кодексу та його впровадження в життя повинні дати позитивні результати. Це стосується не лише формального дотримання вимог Конституції України, за якої порядок діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування підлягає врегулюванню на рівні закону. І стосується – також більшої захищеності приватних осіб у відносинах з адміністративними органами, оскільки права приватних осіб та обов'язки адміністративних органів будуть належно зафіксовані. Дотримання вимог справедливої адміністративної процедури веде до меншої конфліктності рішень адміністративних органів, адже інтереси публічних та різних приватних осіб мають бути максимально враховані ще стадії підготовки рішення.

І, звичайно, раціональне правове регулювання адміністративної процедури сприятиме зниженню рівня корупції, оскільки за чіткої регламентації діяльність чиновників стає менш контрольною. Слід пам'ятати, що закон про адміністративну процедуру (проект Адміністративно-процедурного кодексу) адресований не лише адміністративним органам. Він адресований також до громадян та інших приватних осіб, про статус яких у ньому йдеться.

Також слід брати до уваги, що велику роль відіграє стиль погодження адміністративних органів з приватними особами. І хоча останнє питання не зовсім належить до сфери процедурного законодавства, та стосується більше організаційних відносин (зокрема, щодо створення «універсамів послуг», «єдиних дозвільних офісів» та інших кращих організаційних форм надання адміністративних послуг), у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України є чимало норм, спрямованих саме на покращення якості надання адміністративних послуг. Зокрема, це стосується відносин, пов'язаних з доступом до інформації про адміністративний орган та надавані ним послуги, з веденням особистого прийому тощо. Також у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України є і безпосередні приписи, що стосуються саме покращення надання адміністративних послуг. Зокрема, до таких норм можна віднести правила щодо застосування принципу мовчазної згоди при отриманні погоджень і висновків (стаття 70 проекту Кодексу), диференційовані строки вирішення різних категорій справ тощо [10, с. 175-183].

Необхідно зазначити, що проект Адміністративно-процедурного кодексу України не позбавлений і деяких недоліків. На нашу думку, одним з проблематичних місць у законопроекті є віднесення до винятків зі сфери дії Кодексу діяльності щодо застосування податкового та митного законодавства. Де положення у сучасній редакції проекту є щонайменше дискусійним, адже, наприклад, видача свідоцтв платникам єдиного податку податковими органами, чи інша аналогічна діяльність нічим не відрізняється від діяльності інших органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних актів.

Іншим сумнівним положенням проекту Адміністративно-процедурного кодексу є підхід Кабінету Міністрів України щодо врегулювання питань адміністративних витрат. Зокрема, у проекті Кодексу передбачено, що «при наданні адміністративних послуг справляють адміністративний збір-плату, що включає всі витрати, пов'язані з наданням цих послуг під час здійснення адміністративного провадження у справі» (ч. 1 ст. 46), а «ставки та порядок сплати адміністративного збору встановлює Кабінет Міністрів України». Але ж, по-перше, не всі адміністративні послуги мають бути платні (як і сьогодні не є платними адміністративні послуги в соціальній і пенсійній сферах). По-друге, адміністративний збір не завжди повинен охоплювати всі витрати, пов'язані з наданням послуг, адже держава і так утримується па кошти платників податків. Тому адміністративний збір відіграє не стільки компенсаційну чи фіскальну функцію, скільки регулятивну. І останнє: порядок сплати адміністративних зборів, за загальним правилом, має встановлювати Верховна Рада, а не Кабінет Міністрів. Теж саме стосується і ставок адміністративних зборів, які повинен встановлювати парламент, а у випадках передбачених законом – Уряд та органи місцевого самоврядування [11, с. 53].

Але усі перераховані недоліки не впливають на загалом якісний зміст проекту Адміністративно-процедурного Кодексу. На наше переконання, цей законопроект цілком можна приймати у першому читанні та в цілому.

На основі сказаного вище можна зробити висновок. Отже, проект Адміністративно-процесуального Кодексу має стати основоположним актом для зміни відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Зокрема, крім Адміністративно-процедурного Кодексу України, а точніше у зв'язку з його ухваленням, потребуватиме прийняття новий редакції Закон «Про звернення громадян». Предметом регулювання цього Закону мають залишитися ті звернення, які містять побажання, пропозиції, рекомендації громадян органам публічної влади. У деяких західних країнах цей вид звернень (особливо адресованої представницьким органам) ще називають «петиціями», і вони належать до сфери конституційного права. Ці

питання мають і надати можливість врегульовувати інформаційне законодавство – Закон України «Про інформацію», можливо, у його новій редакції або ж новий Закон «Про доступ до публічної інформації». При цьому слід взяти до уваги, що порядок доступу учасників адміністративного провадження (заявника, скаржника, заінтересованих осіб) до матеріалів справи має врегульовувати Адміністративно-процедурний кодекс, адже належить до елементів справедливої адміністративної процедури.

Дуже гострою є проблема врегулювання відносин щодо стягнення різних видів платежів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у ході своєї діяльності. З цією метою, на наш погляд, має бути розроблено та ухвалено Закон «Про адміністративний збір». Саме цей акт міг на законодавчому рівні розв'язати низку актуальних проблем: чітко розмежувати різні види публічних послуг (адміністративні й неадміністративні; державні й комунальні); визначити критерії платності або безплатності адміністративних послуг, загальні засади визначення розмірів плати за адміністративні послуги тощо.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

На жаль, проект Адміністративно-процедурного кодексу України поки що не має належної уваги

серед членів парламенту. До певної міри це зрозуміло, адже більшість з них не мають уявлення, для чого потрібен такий закон. Але ця ж ситуація вказує і на ті зусилля, яких повніші вживати науковці, громадськість у цьому питанні. Звичайно, після ухвалення нового закону необхідно буде забезпечити моніторинг його впровадження, і за потреби провести певні коригування або роз'яснювальну роботу.

В будь-якому разі можна впевнено ствердити, що без загального Закону «Про адміністративну процедуру» шлях України до демократизації адміністративної діяльності буде суттєво ускладнено, а проблеми з тягатиною в органах публічної адміністрації, закритістю та корупцією і надалі залишатимуться гострими. Для його прийняття у першому читанні 31 березня 2009 року голосів не вистачило. Наразі проект було підготовлено до повторного першого читання, але так й не розглянуто.

Тому слід сприяти ухваленню Адміністративно-процедурного кодексу України, щоб створити належні механізми реалізації та захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами через гарантування справедливого вирішення адміністративних справ, а також для забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – С. 32.
2. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. (з наступними змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 47. – С. 256.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789, від 18.07.2008 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.zakon.gov.ua>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. 2005. – № 32. – С. 11–19.
5. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 25.
6. Луцький І. М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України / І. М. Луцький, А. Л. Луцький, О. М. Каленюк // Економіка і держава. – 2009 – № 3. – С. 69–71.
7. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Урядовий кур'єр, 20 квітня 2004 р. – № 74 (2737), С. 4.
8. Грицяк І. А. Україна па шляху до Європейського адміністративного простору / І. А. Грицяк // Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, – 2005., 624 с.
9. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів / Джованні С. Пер: з 2-го англ. вид. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
10. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові засоби протидії корупції в органах публічної влади / О. Ф. Андрійко // Правова держава. – Вип. 19. – К., 2008. – С. 175–183.
11. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю. С. Педько. – К., 2003, 53 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр., ст. науковий співробітник;
Коваль Г. В., д.держ.упр., доцент.

© Томлін-Татаренко В. Б., 2013

Дата надходження статті до редколегії 25.05.2014 р.

ТОМЛІН-ТАТАРЕНКО Вікторія Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент, морська компанія «Мадера», м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: інформаційні технології та інформаційні процеси в державному управлінні.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЦІЛЬОВОГО ПРОГРАМУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто особливості державного управління через призму розробки та впровадження цільових програм соціально-економічного розвитку. Особливу увагу надано визначенню поняття «програмування» та розробці алгоритму застосування інструментів цільового програмування в загальній системі заходів органів державної влади щодо ефективної реалізації соціально-економічної політики.

Ключові слова: управлінська діяльність, державне управління, програмно-цільове управління, цільове програмування.

Рассмотрены особенности государственного управления через призму разработки и внедрения целевых программ социально-экономического развития. Отдельное внимание уделено определению понятия «программирование» и разработке алгоритма применения инструментов целевого программирования в общей системе действий органов государственной власти по эффективной реализации социально-экономической политики.

Ключевые слова: управленческая деятельность, государственное управление, программно-целевое управление, целевое программирование.

The article deals with the peculiarities of the government through the prism of the development and implementation of targeted programs for socio-economic development. Particular attention is given to the definition of «programming» and design of the targeted programming tools application algorithm at the general system of authorities' activities for effective implementation of socio-economic policy.

Key words: management activities, public administration, program-target management, targeted programming.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні серйозною проблемою у фінансуванні суспільних потреб залишається раціональне використання бюджетних ресурсів, які виділяються на заходи соціально-економічного розвитку. Проблема ефективного функціонування в умовах обмеженого фінансування виходить на перший план для більшості галузевих Центральних органів виконавчої влади. Актуальним постає питання про застосування в управлінській діяльності, зокрема в бюджетній практиці, методу цільового програмування, метою якого є встановлення зв'язку між виділеними бюджетними ресурсами та результатами їх використання. Окрім цього, цільове програмування в державному управлінні вимагає акцентування уваги органів державної влади на впровадженні програм соціально-економічного та культурного розвитку на основі об'єктивного визначення їх рейтингу, оцінці ефективності виконання бюджетних програм та досягненні соціально значущих цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціально-економічна політика реалізується через сукупний механізм державного впливу на господарство та суспільство. При цьому методи впливу держави на ринок та соціум містять у собі

такі глобальні напрямки, як прогнозування, планування, державне цільове управління, грошово-кредитне та бюджетне регулювання [1].

Питанням розробки механізмів управління бюджетними коштами галузевих органів державної влади присвячено багато робіт вітчизняних і зарубіжних учених і дослідників, зокрема О. Амоші [2; 3], В. Гесця [3], Ю. Пасічника [5], М. Чумаченка [7] та ін. А з розвитком теорії планування та прогнозування, які частіше за все розглядалися як процес підготовки управлінського рішення, визначалися й різні способи і методи управлінської діяльності. Ця проблематика знайшла своє відображення в дослідженнях науковців, серед яких: М. Азаров [2], В. Близнюк [3], С. Гасанов [2], Т. Приходько [3], Ф. Ярошенко [2] та ін. У своїх роботах автори приділяють значну увагу вивченню і розробкам теоретичних і практичних аспектів щодо цільового програмування, розкриттю методичних засад створення і виконання державних і регіональних цільових програм соціально-економічного та культурного розвитку. Однак залишається недостатньо висвітленим питання цільового програмування саме діяльності органів державної влади.

Метою статті є визначення концептуальних засад цільового програмування в державному управлінні через розкриття основних теоретично-практичних положень застосування інструментів цільового програмування в діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. У більшості країн світу, які посідають лідируюче положення в глобальній економіці, для вирішення стратегічних проблем розвитку широко розповсюджений програмно-цільовий метод державного управління, основними перевагами якого є індикативність, системність постановки завдань, єдність методологічних і методичних підходів до розв'язання завдань, здатність концентрувати обмежені матеріальні й фінансові ресурси, можливість використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів і забезпечення суспільного контролю [4].

Уперше в управлінській діяльності цільове програмування як метод складання бюджету було застосовано в США. Поступово практика застосування цього методу набула поширення і в інших країнах світу. Нині більшість країн Європейського Союзу, Японія, Австралія, Нова Зеландія, Канада тощо активно використовують цільове програмування при плануванні бюджету. Цей метод продемонстрував високу результативність менеджменту в реалізації конкретних цілей управління завдяки докладній програмі досягнення результатів та цільового використання фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів. Досвід розвинених країн свідчить про те, що цільове програмування як метод управлінської діяльності є одним з основних методів здійснення державної політики та дозволяє здійснити ефективне поєднання програмних цілей із шляхами їх досягнення, включаючи механізми державного та ринкового регулювання. Зауважимо, що на сьогодні більшість країн Європейського Союзу надають допомогу іншим країнам саме у формі програм, після здійснення яких передбачається досягнення конкретних результатів.

З розвитком теорії планування та прогнозування виникли різні способи і методи управління. Деякі з них є специфічними, інші – універсальними. До останніх відноситься і метод цільового програмування.

У теорії державного управління немає однозначного трактування поняття «програмування». Його використання вимагає уточнення, оскільки воно не є «устояним» у теорії і застосовується на практиці в різних значеннях. Термін «програмування» бере початок від слова «програма», що в перекладі з грецької означає «припис», тобто попередній опис майбутніх подій або дій. Програмування можна розглядати як спосіб вирішення конкретних задач з використанням уже відомих або знову розроблених спеціально для цих цілей інструментів і прийомів.

Вивчення вітчизняної і закордонної літератури по цій проблемі дає можливість охопити різноманіття точок зору й умовно згрупувати їх у три основні класи:

1) програмування розглядається як форма планування. Його суть становить процес підготовки до використання і розподілу ресурсів найбільш економічним способом, з найменшими витратами [1];

2) програмування – це спосіб розробки і реалізації цільових програм, у тому числі комплексних. Найважливішими його формами виступають складання програмного розрізу плану, обґрунтування соціальної, економічної, науково-технічної, екологічної політики держави, підготовка нормативних документів, що мають цільовий характер [2; 3];

3) програмування – це форма планування, орієнтована на вирішення актуальних проблем суспільного розвитку. При цьому робиться акцент на використанні системної методології і комплексного підходу, на відміну від традиційних способів рішення проблем у рамках народно-господарського планування, організованого за територіально-галузевим принципом [4].

Отже, в самому загальному вигляді цільове програмування являє собою спосіб постановки управлінської задачі, з огляду на стратегічні цілі розвитку системи та актуальні проблеми її функціонування, а також вибір найбільш ефективного варіанту її рішення, включаючи цільовий розподіл ресурсів. Варто зазначити, що функціонування є моментом розвитку, тому цілі розвитку і цілі функціонування складають єдину систему, що необхідно враховувати у процесі підготовки управлінських рішень з програмної діяльності.

Як метод управлінської діяльності, цільове програмування є сукупністю взаємозалежних, взаємопогоджуваних прийомів, засобів цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт керування для досягнення намічених результатів. До їхнього числа відносяться різні форми координації діяльності; визначені способи концентрації, розподілу і перерозподілу наявних ресурсів; економічне стимулювання; різнобічна підтримка ініціатив, спрямованих на розвиток інтеграційних процесів у суспільстві; формування позитивної мотивації спільної діяльності, орієнтованої на досягнення загальних результатів; прийоми і способи організаційного проектування і деякі інші [4; 6].

У контексті державного управління програмування відрізняється від планування меншою жорсткістю, часто носить рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Якщо плани передбачають обов'язкові для досягнення результати, то програми засновуються переважно на прогнозних оцінках.

Соціально-економічний розвиток української держави як у цілому, так і окремих її регіонів, здебільшого залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці країни. Для

досягнення цього розробляються та реалізуються програмні заходи різного рівня: національні цільові програми, регіональні цільові програми, інвестиційні проекти та ін.

Важливим компонентом у реалізації цільових програм є їх оцінка. Кожне програмне завдання і програма в цілому оцінюються системою кількісних та якісних показників за визначеними заздалегідь критеріями оцінювання, що є важливими при прогнозуванні соціально-економічного ефекту від реалізації цільових програм і можуть використовуватися при визначенні рейтингу останніх. До таких критеріїв, що визначають основні напрями оцінювання цільових програм, можна віднести: пріоритетність та значущість проблеми для соціально-економічного розвитку; постановку завдань, умовою вирішення яких є застосування методу цільового програмування; рівень

опрацювання показників та індикаторів ефективності реалізації цільової програми, що характеризують зміни проблемної ситуації; фінансову забезпеченість бюджету цільової програми; хід виконання заходів програми, що реалізується, та ефективність заходів, що вживають державні замовники програми для її фінансування [1].

Наголосимо, що будь-яка цільова програма як програмний документ із своєю цілісною структурою втрачає цінність, якщо вона не входить до загальної системи заходів органів державної влади з реалізації соціально-економічної політики. Тому доцільно було б інструментарій цільового програмування застосовувати в управлінській діяльності, зокрема в державному управлінні. Таку послідовність управлінських дій можна визначити певним алгоритмом (рис. 1).

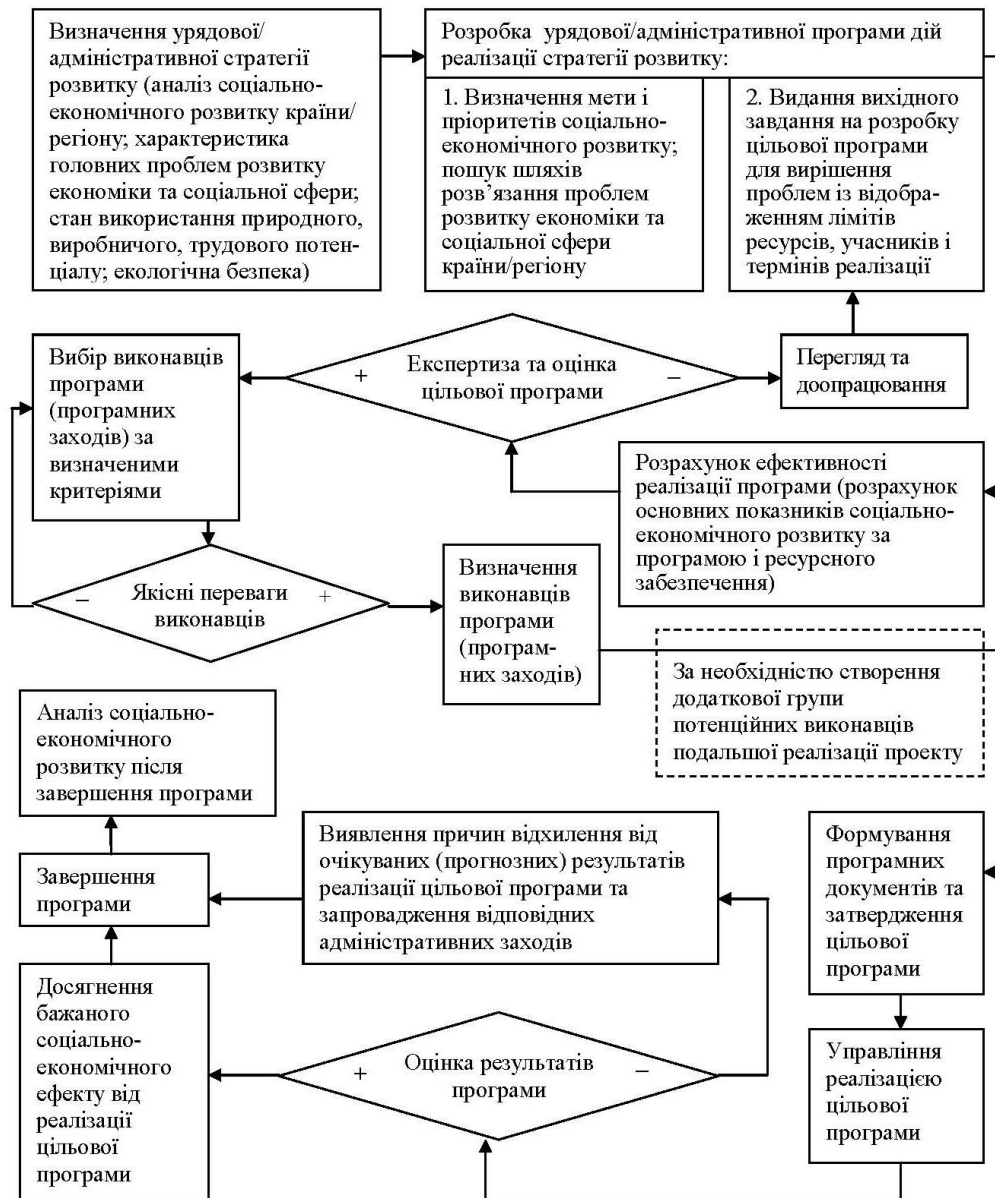


Рис. 1. Алгоритм застосування інструментів цільового програмування у системі заходів органів державної влади щодо реалізації соціально-економічної політики

Інструменти цільового програмування пропонується визначати як систему управлінських дій, які спрямовані на розв'язання пріоритетних завдань щодо активізації факторів соціально-економічного розвитку, із розробкою та затвердженням відповідних цільових програм.

Особливості алгоритму застосування інструментів цільового програмування в державному управлінні проявляються у декілька етапів. Першим етапом у цьому процесі є визначення державної (регіональної, галузевої) стратегії розвитку. Після розробки стратегії створюється програма дій, яка містить більш деталізований перелік конкретних заходів, необхідних для реалізації стратегії, із визначенням ресурсів, учасників і термінів їх реалізації. Окремо визначаються: державні установи/організації, відповідальні за кожен із напрямів або сфер реалізації; напрями виділення/залучення коштів, необхідні витрати та установи, які фінансують ці витрати. Наступним етапом є розробка цільових програм, які мають більш вузький напрям, та їх затвердження. Далі – реалізація програм із відповідними управлінськими діями аж до їх завершення.

Запропонований до розгляду алгоритм застосування інструментів цільового програмування в державному управлінні дозволяє відокремити чітку послідовність управлінських дій та їх позитивні властивості в практичному проведенні соціально-економічної політики держави/регіону через реалізацію цільових програм.

Висновки. Цільове програмування виконує важливу функцію в ринковій економіці та відіграє ключову роль у державному регулюванні її розвитку. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки:

– державні методи довгострокового соціально-економічного та культурного розвитку держави передбачають конкретні заходи з підтримки і

стимулювання тих етапів цього процесу, де ринкових стимулів недостатньо, і дієвим підґрунтям цих методів є інструментарій цільового програмування;

– цільове програмування є серцевиною стратегічного державного управління і виконує в ринковій економіці такі функції, як виявлення та/або визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, що дозволяють вирішувати великі стратегічні завдання, концентрація сил і засобів на вирішенні обмеженої кількості стратегічних завдань, взаємна ув'язка програм між собою та з економікою. Останнє необхідно для забезпечення стабільного економічного зростання, підвищення рівня та якості життя населення, поліпшення екологічної обстановки, зближення рівнів територіального розвитку;

– при прогнозуванні соціально-економічного ефекту від реалізації цільових програм важливим компонентом є їх оцінка, яку необхідно здійснювати за системою кількісних та якісних показників (індикаторів) за визначеними заздалегідь критеріями оцінювання;

– для забезпечення ефективної реалізації будь-якої цільової програми та прийняття відповідних управлінських рішень органам державної влади доцільно було б використовувати в процесі своєї діяльності інструментарій цільового програмування, раціональне використання якого підсилюватиме соціальну орієнтацію державного управління, додаватиме останньому велику гнучкість, мобільність.

Таким чином, концепція цільового програмування в державному управлінні соціально-економічними процесами відбиває швидкоплинні зміни в системі суспільних відносин і може бути прийнята як базова при розробці моделі управління соціально-економічними процесами в сучасному українському суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації : [навч. посібник] / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2010. – 100 с.
2. Азаров М. Я. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : [у 6 т.] / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша, С. С. Гасанов, М. Я. Дем'яненко] ; Науково-дослідн. фін. ін-т при Мінфіні України. – К., 2004. – Т. 4 : Програмо-цільовий метод у бюджетному процесі – 364 с.
3. Гесць В. М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / [В. М. Гесць, О. І. Амоша, Т. І. Приходько, В. П. Александрова, В. В. Близнюк] ; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К. : Наук. думка, 2008. – 384 с.
4. Любовный В. Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / [В. Я. Любовный, И. Ф. Зайцев, А. Б. Воякина и др.]. – М. : МОНФ, 2000. – 180 с.
5. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : [навч. посібник] / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 523 с.
6. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : [навч. посібник] / Д. М. Стеченко. – К., 2007. – 373 с.
7. Чумаченко М. Г. Економічний аналіз : [навч. посібник] / [М. Г. Чумаченко, М. А. Болюх, В. З. Бурчевський, М. І. Горбаток]. – К., 2001. – 540 с.

Рецензенти: Сиченко В. В., д. держ. упр., доцент;
Бондарчук Н. В., к. держ. упр., професор.

© Тухтарова Т. К., 2014

Дата надходження статті до редколегії 25.02.2014 р.

ТУХТАРОВА Т. К. – науковий співробітник Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, м. Дніпропетровськ, Україна.

Коло наукових інтересів: розробка та впровадження цільових програм у загальній системі органів державної влади щодо ефективної реалізації соціально-економічної політики.

ОЦІНЮВАННЯ ТА АТЕСТАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РУСЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І СВІТОВОГО ТРЕНДУ

Стаття присвячена аналізу наявній ситуації та проблемам у сфері оцінки діяльності державних службовців в Україні. Досліджено найбільш ефективні підходи та найкращий досвід країн світу в організації оцінювання та атестації державних службовців, а також визначено шляхи розв'язання існуючих проблем в українській практиці.

Ключові слова: атестація, відповідальність, державний службовець, дисципліна, завдання, компетенція, об'єктивність, оцінювання, рішення, функції, цілі.

Статья посвящена анализу существующей ситуации и проблемам в сфере оценки деятельности государственных служащих в Украине. Исследованы наиболее эффективные подходы и передовой опыт стран мира в организации оценивания и аттестации государственных служащих, а также определены пути решения существующих проблем в украинской практике.

Ключевые слова: аттестация, ответственность, государственный служащий, дисциплина, задача, компетенция, объективность, оценивание, решение, функции, цели.

The article deals with the present situation and problems in the sphere of evaluation of civil servants activity in Ukraine. The more effective approaches and the best experience of world countries in the organization of civil servants evaluation and attestation are analyzed, and also the ways of problem-solving in Ukrainian practice are indicated.

Key words: attestation, responsibility, civil servant, discipline, task, competence, objectivity, evaluation, decision, function, goals.

Актуальність досліджуваної проблеми.

Суспільство зацікавлене в наданні якісних державних послуг, очікує професійної результативної діяльності державних службовців незалежно від політичних впливів чи міркувань. Відтак оцінювання діяльності державних службовців має бути важливим інструментом забезпечення об'єктивного контролю за результатами діяльності органів влади, що висуває вимоги щодо забезпечення чіткого зв'язку між плануванням діяльності уряду, органів влади та державних службовців.

Удосконалення та впорядкування проходження державної служби потребує проведення оцінювання результативності та ефективності професійної діяльності державного службовця. Воно реалізується шляхом запровадження періодичного оцінювання та атестації службовців.

Оцінювання діяльності державних службовців в Україні є однією з тих процедур управління людськими ресурсами, яка має суттєвий потенціал для впливу на управління людськими ресурсами загалом, його характер, у тому числі ефективність та прозорість, а також умови праці, справедливості

у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв.

Оцінка діяльності державних службовців в Україні має сприяти тому, аби система управління людськими ресурсами органів державної влади відповідала тим вимогам, які ставляться сьогодні перед нею громадськістю та керівництвом держави.

Актуальним і складним є завдання відносно розробки науково обґрунтованих, аргументованих і реалістичних пропозицій щодо подальших дій із забезпечення об'єктивного оцінювання діяльності державних службовців на основі належного планування та аналізу результатів роботи, підвищення мотивації персоналу органів державної влади, сприяння прозорості та обґрунтованості, політичної нейтральності процесів при проходженні державної служби.

Важливість і необхідність оцінювання діяльності й атестації державних службовців з точки зору керівників полягає в тому, що вони:

– відіграють важливу роль у системі управління людськими ресурсами на державній службі;

– є ключовим засобом для керівників, який дозволяє інформувати та узгоджувати цілі й завдання організації із зусиллями державних службовців;

– є інструментом перегляду та зміни напряму зусиль посадових осіб;

– прямо пов'язані з системою мотивування, просування по службі та преміювання;

– слугують інструментом діагностування, визначення потреб державних службовців у навчанні та розвитку [7].

Процес оцінювання й атестації з точки зору працівників є також важливим, оскільки є:

– механізмом для підтримки особистого розвитку, вдосконалення діяльності;

– відкриває можливості відвертого діалогу між працівником та безпосереднім керівником щодо критеріїв оцінки якості діяльності, стимулювання та підтримки.

Нормативно-правова база дослідження.

Нормативне та організаційне забезпечення створення професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби закріплене у новій редакції Закону «Про державну службу» [13] та інших нормативно-правових актах, зокрема у «Типовому порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [21].

Правовою основою оцінки діяльності державних службовців є також Закон «Про боротьбу з корупцією» [12]. Слід зауважити, що чинний Закон України «Про державну службу» взагалі не регулює питання атестації державних службовців. Проте Кабінет Міністрів України своєю постановою визначив порядок проведення атестації [15].

Окремі питання атестації державних службовців висвітлені в Загальних правилах поведінки державного службовця, що затверджені наказом Головного управління державної служби України від 04.09.2010 р. [6], та Загальному порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. [14].

Пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні закріплені у Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, якою визначені шляхи і засоби професіоналізації державної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами [18].

Одним із основних напрямів змін стане застосування компетентнішого підходу, закладеного новою редакцією Закону України «Про державну службу», до всіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. Такий підхід покладено в основу кадрової політики Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії і передбачає врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей

службовця, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці.

Атестація службовців є правовим засобом розширення демократичних засад у кадровій політиці та в управлінні державною службою, засобом забезпечення формування й реалізації цілеспрямованої та передбачуваної кадрової політики у сфері державної служби.

У ст. 29 Закону України «Про державну службу», який набуває чинності з 01.01.2015 р., зазначено:

1. Для визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також із метою планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності проводиться оцінювання результатів службової діяльності державного службовця.

2. Результати оцінювання можуть містити негативну, позитивну або відмінну оцінку та її обґрунтування.

Ст. 30 Закону визначає порядок, способи і форми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця: «Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

Визначення, основні принципи й особливості атестації та оцінювання. Під атестацією розуміють визначення кваліфікації співробітника, рівня знань або відомості про його здібності, ділові та інші якості. Атестація – це форма оцінки людини, яку може дати тільки інша людина (на відміну від технічного пристрою, параметри і технічні характеристики якого можуть бути виміряні технічними засобами).

В Енциклопедичному юридичному словнику зазначено: «атестація посадова – визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді» [5].

У монографічній та популярній літературі поняття, що досліджується, трактується неоднозначно. Наприклад, С. С. Студенікін вважає, що атестація – це «визначення ділової та політичної кваліфікації робітника, характеристика його особистих якостей, оцінка результатів його службової діяльності» [19].

Під атестацією державних службовців розуміють діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах передбаченої науково обґрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника посаді, яку він обіймає, оцінює результати його професійної діяльності, професійні, особисті й моральні якості службовця,

внесок державного службовця у наслідки діяльності структурного підрозділу, в якому він працює, та всього органу в цілому, результатами якої стають висновки й рекомендації атестаційної комісії щодо поліпшення організації діяльності органу, конкретного структурного підрозділу, умов праці службовця, який атестується, відповідності службовця займаній посаді та пропозиції щодо планування кар'єри цього державного службовця.

Атестація в широкому розумінні є одним із чинників проведення державної кадрової політики у сфері державної служби. Її основні функції та завдання:

- дотримання на практиці принципів державної служби;
- забезпечення законності в системі функціонування державної служби;
- формування професійного кадрового персоналу державних органів;
- виявлення потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі;
- застосування до державного службовця заходів відповідальності та стимулювання;
- підвищення дисципліни та відповідальності;
- забезпечення реального функціонування механізму просування службовців у службовій ієрархії;
- підтримання стабільності державної служби;
- стимулювання підвищення кваліфікації та професіоналізму службовців;
- попередження й боротьба з правопорушеннями та корупцією в системі державної служби.

Атестація у вузькому розумінні провадиться з метою перевірки й оцінювання професійних, ділових і особистих якостей службовця, визначення його службово-посадової відповідності вимогам, висунутим до служби. Отже, у цьому розумінні основним завданням атестації є визначення відповідності службовця посаді, яку він обіймає [2].

Як зазначають зарубіжні дослідники, метою проведення атестації є:

- ідентифікація професійної компетентності державних службовців;
- визначення потреби у додатковій підготовці (тренінгу) особи, що проходила атестацію;
- покращання взаєморозуміння між керівниками та підлеглими – вважається, що в ході атестаційного інтерв'ю покращується внутрішня співпраця всередині організації;
- наступне прийняття рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення;
- наступне преміювання державного службовця або позбавлення премії, що здійснюється на основі атестації [26].

Щорічна оцінка проводиться у відповідності до критеріїв та показників якості роботи державних

службовців, до яких належать: обсяг роботи, що виконується, якість роботи, планування роботи, професійні знання, професійні вміння та навички, уміння формулювати точку зору (усно, письмово), готовність до дій та ініціатива, оперативність мислення, працездатність та витривалість, відповідальність, самостійність, здатність до лідерства [27].

Оцінювання діяльності державних службовців має відбуватися на основі принципів управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів. Вимоги результативності, ефективності, прозорості, справедливості (недискримінаційності ставлення), професіоналізму, об'єктивності є визначальними для проведення оцінювання у країнах ЄС.

Відповідно до нового Закону України «Про державну службу», змінено назву процедури – оцінювання результатів діяльності державного службовця. Ця зміна підкреслює не лише практичний характер процедури, але й указує на основний критерій, який повинен враховуватися під час оцінки, а саме – *результативність службовчої діяльності* [13, ст. 29.1].

Процедура оцінювання вважається потужним інструментом мотивування працівників. Обговорення очікуваних результатів діяльності, досягнення порозуміння та згоди з працівниками щодо поставлених перед ними завдань сприяє мотивації працівників на більш успішну та результативну діяльність. Майже у всіх країнах ЄС державні службовці працюють на основі опису своїх функцій, профілів компетенцій та угод щодо цілей і завдань діяльності й тому зацікавлені в адекватному оцінюванні досягнення очікуваних результатів, успіху або невдач на шляху досягнення цілей.

Розвитку відданості на шляху досягнення необхідних цілей *сприяють такі фактори*:

- очікування того, що цілі будуть досягнуті (очікування успіху);
- винагорода після досягнення цілей;
- підтримка керівника на шляху досягнення цілей;
- значущість цілей;
- згода щодо амбітних цілей;
- опис конкретних цілей;
- обмежена кількість цілей (завдань);
- деталізація цілей у процесі співпраці;
- прив'язка цілей до вимог роботи.

Результат атестації людини людиною завжди суб'єктивний, тому що несе відбиток особистості того, хто атестує. Очевидна тут і суперечність: прагнення об'єктивно оцінити те, що об'єктивний оцінці не піддається.

Атестація може мати явні та приховані функції. Явною є встановлення факту придатності тієї чи іншої людини до певної соціальної ролі – інженера, керівника тощо. Причому він повинен мати офіційний характер і бути зафіксованим у документі, адресованому більш широкому колу осіб. Тому кінцевою метою атестації є рішення, що

змінює або зберігає соціальне становище того, хто атестується, згідно з його готовністю до виконання даної соціальної ролі. Явними є й можливі компоненти атестації:

- оповіщення – дає можливість тому, хто атестується, підготуватися та бути присутнім при процедурі;

- процедура – повинна забезпечити об'єктивність рішення про зміну або збереження соціального становища того, хто атестується;

- характеристика – повинна зафіксувати сильні й слабкі сторони та якості того, хто атестується, важливі для відповідної посади;

- рішення – повинне визначити подальшу долю державного службовця.

Прихованих функцій атестації може бути досить багато. Найбільш поширені з них такі:

- надання більшої ваги прийнятим раніше кадровим рішенням;

- поглиблення знайомства з підлеглими, їх можливостями та здібностями;

- руйнування кругової поруки та взаємної невимогливості підлеглих;

- формальна підстава для того, щоб примусити конкретних працівників покинути фірму;

- перекладання відповідальності за розстановку кадрів на атестаційну комісію;

- надання колективу додаткового стимулу для покращання роботи;

- мотивація та стимулювання праці;

- планування кар'єри співробітника [10].

Стан дослідження проблеми. Питання атестації та оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, І. В. Копитової, О. Д. Крупчана, В. Я. Малиновського, Г. В. Осовської, О. В. Петришина, О. В. Слюсаренко, В. В. Цветкова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала, А. В. Шегди та ін. Крім того, цим питанням присвячено також праці зарубіжних учених: А. Ауера, К. Демке, Ю. М. Старілова, С. С. Студенікіна, Н. Н. Тарасової та інших.

Розвиток систем атестації йде шляхом більшої обґрунтованості експертної оцінки співробітника. Найлегше оцінити внесок того чи іншого працівника або спеціаліста його безпосередньому начальнику. Лише він знає, що даному працівнику доручалося, в яких умовах він працює, як його робота контролювалася та стимулювалася, яку йому надавали допомогу або які перешкоди йому довелося долати. Проте тісна взаємодія між начальником та підлеглим не може не призвести до виникнення між ними певних стосунків, що робить начальника в більш чи менш упередженим.

Хоча безпосередній керівник найбільше знайомий з результатами роботи працівника, досить часто в процесі оцінювання своїх підлеглих керівники припускаються суттєвих помилок. Серед найбільш поширених такі:

- ефект аналогії – якщо працівник має великі здібності в якійсь галузі, то йому приписують інші, позитивні, риси, яких він часто не має;

- проекція – оцінюваному працівникові приписуються почуття і думки того, хто оцінює. Так, амбіційний керівник буде шукати у підлеглих подібні риси;

- атрибуція – оцінюваному працівникові підсвідомо приписуються здібності або риси, властиві іншій людині, яка нагадує керівникові цього працівника;

- очікування – оцінка залежить від того, чи виправдовує працівник очікування свого керівника, наприклад, якщо працівник може налагодити контакт з будь-яким партнером, керівник оцінює цього співробітника високо. Якщо з незалежних від цього працівника причин контакт не може бути налагоджено, керівник знизить оцінку працівнику;

- перше враження – дуже багато людей вірять, що перше враження найбільш правильне, але це не завжди так;

- вибірковість сприйняття – керівник помічає в працівникові лише те, що вкладається у вже сформований у нього стереотип;

- упереджений підхід до ветеранів – чим довше службовець працює на одному місці, тим нижча його оцінка. Причина – очікування, що з часом він буде краще працювати, а також відсутність у ветеранів ентузіазму до нововведень [25].

Дослідники і фахівці часто вказують на відсутність пристосованих для практичного використання засобів оцінки діяльності державних службовців: «В Україні поки що не зроблено відповідної теорії та методики, яка б давала об'єктивну інформацію та оцінку результатів діяльності службовців. Відсутність такої системи унеможливорює отримання достовірної інформації для поліпшення показників роботи, ускладнює вибір найкращих спеціалістів на вищі посади чи просування по службі» [9, с. 111].

Існує думка про те, що потрібен комплексний підхід у професійній оцінці службовця. Тобто фахівці доводять, що настав час розробити інтегральний показник, так звану професійну компетентність працівника.

Взагалі, компетентність – це коло питань, у якому дана (компетентна) особа має пізнання, це «доведена здатність застосовувати знання й уміння» [23, с. 356].

Вимоги ж до професійної компетентності державного службовця формулюються таким чином: «Компетентність державного службовця – певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, уміння аналізувати та прогнозувати розвиток

ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правочинність вирішувати їх, уповноваження відати певними справами» [3, с. 156].

Стосовно комплексного підходу в оцінці кар'єрного розвитку державного службовця існує така думка: «Кар'єрний розвиток державного службовця означає, з одного боку, досягнення ним певної ефективності й продуктивності в роботі, а з другого – адекватне визнання службових досягнень і заслуг працівника та найбільш раціональне його використання (посадове просування) на державній службі. Очевидно, що друге значною мірою визначається фактичним рівнем якості першого. Останнім часом здебільшого зазначається інтегральний показник – професійна компетентність працівника, утверджується так званий комплексний підхід у професійній оцінці службовця» [16, с. 123].

Але комплексний підхід у професійній оцінці державного службовця – це дуже складна, важка і довга справа, обтяжена багатьма ускладненнями. Перш за все виникає питання, наскільки об'єктивним та справедливим є оцінювання компетентності державних службовців.

Найбільш поширені і виправдані, на думку автора, є такі підходи:

- наявність у державного службовця диплома магістра з державного управління або свідоцтва про підвищення кваліфікації;
- оцінювання на основі обліку років практичної роботи – професійного стажу. Вважається, що чим довше людина працює, тим досконаліша вона у сфері своєї діяльності;
- виявлення дійсної компетентності шляхом проведення атестації або щорічної оцінки виконання працівником його службових обов'язків і завдань. Перевага цього способу – у фактичності, реальності; недолік – у непрофесійному виконанні, значній суб'єктивності [24, с. 310].

Недоліки атестації державних службовців потребують більш детального розгляду. Цей вид роботи є важливим і в той же час делікатним обов'язком менеджера, таким, що травмує підлеглого.

Труднощі полягають, по-перше, у тому, що важко скласти об'єктивне уявлення про працівника і повідомити його про це в ясній і гуманній формі.

По-друге, психологічно досить важко сказати людині прямо в обличчя, що вона працює погано.

По-третє, важливою проблемою атестації службовців є прямий зв'язок між оцінкою роботи співробітника і розміром його заробітної плати. У такій ситуації важко бути об'єктивним як службовцю, якого атестують, так і його керівнику.

Тобто впровадження системи атестації вимагає від менеджерів певної мужності для того, щоб прямо сказати підлеглому, що протягом минулого року він працював не найкращим чином. Перелічені проблеми мають психологічне і моральне підґрунтя.

Існують також проблеми іншого плану, котрі О. Слюсаренко формулює таким чином: «Механізми, за якими оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, не забезпечують досягнення цілей, оскільки в основному базуються на суб'єктивному висновку безпосереднього керівника та на не менш суб'єктивній самооцінці службовця і не передбачають інших значущих десуб'єктизованих підстав і процедур. З цієї ж причини не принесе користі й детальне виписування переліку загальних критеріїв та показників якості роботи державного службовця, оскільки вони застосовуються суб'єктивно, несистемно (епізодично, під час щорічного оцінювання або атестації), непрофесійно, непідготовлено, без належного розуміння і навчання персоналу. Тому й не дивно, що персонал державної служби скептично сприймає ці заходи, а його керівники ставляться до них формально, оскільки адміністративно зобов'язані здійснювати атестацію і щорічну оцінку» [17, с. 53].

Вирішенню проблеми ефективності оцінювання державних службовців в Україні з використанням світового досвіду було присвячено Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», що реалізовувався відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади, підписаного 26 травня 2008 року [4].

Діяльність Проекту ґрунтувалася на розробленій на основі широких консультацій з державними службовцями та фахівцями у сфері управління людських ресурсів «Стратегічній рамці щодо системи управління персоналом на державній службі в Україні» [1]. Цей документ містить положення, які значною мірою знайшли своє відображення у «Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [18].

Протягом 4-х років упровадження Проекту було проведено 206 публічних заходів за участі близько 2400 державних службовців в Україні.

Проект надавав рекомендації в процесі розробки концептуальних та інших нормативних актів у сфері управління персоналом, у тому числі до проектів:

- Закону України «Про державну службу» (нова редакція) [13];
- Положення про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [11];
- Типового положення про кадрову службу [20];
- Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби та Плану заходів щодо реалізації цієї Концепції [8].

За результатами реалізації Проекту визначено, що основна проблема процедури щорічного оцінювання пов'язана з формальністю використання, а значить і недієвістю оцінювання діяльності державних службовців.

Формальна система оцінювання діяльності державних службовців призводить до наступних негативних наслідків:

- робота державних службовців зорієнтована на процес проведення заходів, а не на результат;
- наявна розмита колективна, а не індивідуальна відповідальність державних службовців;
- брак відповідальності керівників за управління діяльністю працівників та допомогу їм;
- відсутність вимірювання внеску кожного службовця у досягнення цілей організації;
- негативний імідж процедур оцінювання;
- незацікавленість державних службовців усіх рівнів у належному проведенні оцінки діяльності: упередженість керівників при оцінюванні, незацікавленість підлеглих у проходженні оцінювання як непотрібного випробування, що може мати негативні наслідки;
- не визначаються реальні потреби працівників щодо підвищення кваліфікації та вдосконалення діяльності відомств, не враховується потенціал для кар'єрного зростання;
- створюються нездорові умови праці та складнощі у командній роботі;
- відсутність конструктивного діалогу й співпраці між керівниками та працівниками;
- відсутність відповідальності керівників за управління людськими ресурсами.

Перелічені фактори негативно впливають на якість роботи державних службовців, їх мотивацію, рівень плінності кадрів на державній службі [22, с. 7].

До основних чинників, що зумовлюють неефективне використання процедури оцінювання, автори проекту відносять:

- більшість і тих, хто оцінює, і тих, кого оцінюють, сприймають процедуру оцінки як формальність; домінують стереотипи щодо оцінювання як механізму контролю та покарання;
- недооцінку відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, що накладає свій відбиток і на характер проведення оцінювання, і на врахування його результатів, і звітування перед вищим керівництвом;
- проведення щорічної оцінки не завжди використовується керівником як можливість змістовного спілкування між ним та підлеглим, що оцінюється, для допомоги працівникові покращити свою діяльність, підвищити кваліфікацію та сприяти досягненню цілей організації;
- керівники часто передоручають оформлення необхідних документів кадровим службам для формального підтвердження виконання передбаченої нормативно-правовими актами процедури;
- відсутність досвіду та ефективних механізмів звітування керівників за проведення оцінювання, обговорення практики оцінювання на рівні відомства для його вдосконалення;
- підсумкові оцінки не враховують різні рівні успішної діяльності;

– недосконала система планування діяльності: оцінювання має бути пов'язане з пріоритетними цілями та планами діяльності органів виконавчої влади й уряду в цілому [22, с. 8].

У рамках реалізації Проекту «Реформа управління персоналом на державній службі» використано досвід розвинених держав світу і розроблено методики щодо:

- забезпечення професійного розвитку державних службовців без відриву від служби з орієнтацією на надання спеціальних знань, формування умінь та професійних навичок, необхідних для виконання роботи за певною посадою;
- оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця;
- визначення коефіцієнту трудового внеску державного службовця у результати діяльності структурного підрозділу, органу виконавчої влади в цілому (ефективності його діяльності).

У рамках реалізації українсько-канадського проекту нормативно-правовими актами планується впровадити низку інших новацій, серед яких:

- оцінювання морально-психологічного стану державних службовців як одного із головних компонентів потенціалу управління, що забезпечує ефективність виконання управлінських функцій;
- визначення морально-психологічних якостей, необхідних посадовим особам для результативної службової діяльності;
- методика розрахунку потреби в персоналі органу виконавчої влади з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності;
- розроблення та затвердження державними органами індивідуальних планів професійного розвитку державних службовців.

Світовий досвід оцінювання й атестації державних службовців. Сутність атестації у європейській країнах полягає, передусім, в оцінці діяльності державних службовців, тобто, їхніх успіхів (чи їх відсутності) при виконанні обов'язків за попередній період служби.

Оцінка діяльності службовців, що атестуються, може передбачати досить широке коло показників. Наприклад, у Чехії атестація державного службовця включає оцінку:

- дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державного службовця;
- належне виконання служби щодо правильності, доцільності та самостійності;
- дотримання службової дисципліни;
- результати навчання.

Таким чином, оцінюються не лише формальне виконання посадових обов'язків, але й ступінь лояльності службовця, схильність (несхильність) до корупційних діянь, підвищення кваліфікації.

У Чехії створення атестаційних комісій не передбачене. Особливу роль тут відіграє безпосередній керівник державного службовця, який готує проект висновку службової атестації.

У Данії, Німеччині та Фінляндії додатковим критерієм оцінки виступає соціальна поведінка службовця.

Періодичність проведення атестацій відрізняється в залежності від країни, а нерідко – і від виду служби. Але в більшості європейських держав атестація чиновників здійснюється щорічно, хоча й наявні коливання від шести місяців у Фінляндії до двох років у Бельгії. Таким чином, атестація є постійним моніторингом ефективності діяльності державних службовців і засобом управління персоналом.

З метою забезпечення об'єктивності атестаційної процедури для її проведення створюються спеціальні комісії за участю керівника установи, безпосереднього керівника службовців, що атестуються, представника кадрової служби, профспілок, колег по роботі. В Естонії можливе також залучення до складу конкурсно-атестаційних комісій учених і незалежних фахівців, відповідно до домовленості з ними.

Форма проведення атестації: письмова або (та) усна, – є питанням, що зазнає перманентних змін у європейських державах. Письмова атестація була доволі поширеною у минулому столітті в більшості європейських держав, її результатом ставали складні рейтинги оцінювання державних службовців. Але переважною тенденцією останніх десятиріч стало надання усному інтерв'ю визначальної ролі. Таким чином зменшується формалізм атестаційної процедури та досягається одна із зазначених цілей проведення атестації – покращання взаєморозуміння та психологічного клімату між керівниками та підлеглими службовцями.

У той же час у правових актах деяких держав достатньо детально висвітлюється очікуваний зміст усного інтерв'ю. Наприклад, у Франції індивідуальна співбесіда повинна торкатись результатів професійної діяльності відповідно до поставлених перед службовцем цілей, а також потреб у навчанні, що враховують завдання державного службовця, перспективи професійного зростання для підвищення по службі та здійснення ротатії.

У Литві обов'язковим етапом атестаційної процедури є оцінка наприкінці кожного календарного року державних службовців їх прямими начальниками. Якщо службовця на цьому етапі оцінено на «добре», то процедура на цьому завершується. У разі ж отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією.

Відносно рішень, що приймаються атестаційними комісіями, найбільш привабливо виглядає правове регулювання, що міститься у законодавстві Литви: тут детально розписані всі можливі варіанти:

- оцінка «добре» – кар'єра державного службовця продовжується, по суті, без змін, а якщо така оцінка зроблена протягом двох років

підряд, то атестація наступного року не відбувається взагалі або відбуваються тільки на прохання службовця з метою просування по службі;

- оцінка «бездоганно» – комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду, підвищити кваліфікаційний клас (звання) або перевести на вищу посаду;

- оцінка «незадовільно» – комісія пропонує особі, що найняла службовця на посаду, вдосконалити кваліфікацію службовця або понизити у класі, чи перевести на нижчу посаду. Якщо ж службовця оцінено незадовільно два рази підряд, то його пропонується звільнити зі служби.

Рішення, прийняті атестаційними комісіями, можуть мати як рекомендаційний, так і обов'язковий характер для керівників установ, уповноважених приймати рішення з питань просування. Литовське законодавство передбачає обов'язковість деяких рішень атестаційних комісій, а саме: пониження чи підвищення у класі та звільнення у разі повторної незадовільної атестації [27].

Зарубіжними дослідниками визначені ознаки позитивної атестаційної системи:

- проста за структурою, легка в застосуванні та не має високих адміністративних витрат;

- кожен керівник чи службовець, що проходить атестацію, повинен швидко використовувати систему та не витрачати багато часу на ознайомлення з нею;

- гнучка, може швидко бути пристосована до нових обставин;

- доповнюється співбесідою;

- непрямо пов'язана із системою оплати та кар'єрою;

- збільшує готовність усіх учасників досягти результатів;

- застерігає від виставлення багатьох позитивних оцінок;

- забезпечує об'єктивну процедуру, наскільки можливо [26].

Із наближенням до цих ознак атестації та оцінювання державних службовців можуть перетворитись із тягара для них та способу зведення особистих рахунків на службі в ефективний інструмент управління персоналом, що враховує інтереси як держави, так і самих державних службовців.

У міжнародній управлінській практиці широко застосовується термін «оцінка результатів діяльності», що є формальною процедурою оцінки роботи співробітника, що здійснюється, в цілому, шляхом збору інформації про виконання поставлених завдань.

Одержана оцінна інформація є реальною базою для кадрового планування, а саме:

- для розрахунку потреби у державних службовцях;

- складання програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- організації конкурсного заміщення вакантних посад;
- формування кадрового резерву і стажування тощо.

Таким чином, країни Центральної та Східної Європи намагаються детально регламентувати процедури проведення атестацій державних службовців. А ось у Західній Європі останніми десятиріччями відбуваються постійні реформування у цій сфері, спрямовані на більшу гнучкість щодо процедур та прийняття рішень для осіб, уповноважених проводити атестації. Зокрема, у Великобританії було вирішено ослабити існуючі правила та надати адміністраціям більше автономії в цих питаннях [26].

Висновки. Сьогодні перевага надається більш спрощеним із технічної точки зору підходам до оцінювання, які переважно спираються на розвиток та зміцнення співпраці, діалогу службовця та його безпосереднього керівника на основі аналізу досягнутих результатів, контексту, потреб сторін для розвитку їх компетенцій та нових можливостей. Відповідно, форми для оцінювання стають коротшими та більш простими. При цьому акцентується необхідність і важливість адекватної підготовки тих, хто здійснює оцінювання, кращого інформування всіх учасників процесу та налагодження їхньої співпраці.

Для України є надзвичайно важливим впровадження ефективних інструментів оцінки діяльності державних службовців. При цьому замість атестації, яка сьогодні оцінює «абстрактну» готовність особи виконувати функції за посадою, акцент має бути зроблений саме на результатах роботи державного службовця за певний період часу. Це і стимулюватиме самих чиновників до ефективнішої роботи і допомагатиме адміністрації адекватно оцінити діяльність службовця. Крім того, надзвичайно гострою проблемою для державної служби в Україні є потреба у створенні умов для навчання та постійного підвищення кваліфікації державних службовців і особливо, службовців органів місцевого самоврядування.

Таким чином, атестація державних службовців належить до основних засад державної служби, яка повинна бути законодавчо врегульованою. Як свідчить світовий досвід, підвищенню ефективності діяльності всієї системи державної служби значною мірою сприяє розробка нових концептуальних засад та прийняття кодексів честі, етики, типових правил поведінки різних категорій державних службовців, спеціальних законів.

Зміни системи оцінювання діяльності не мають широкої перспективи, якщо здійснюються ізольовано, без суттєвої реформи управління людськими ресурсами на державній службі. Суттєве значення при цьому має вдосконалення:

- підходів до планування діяльності, налагодження дієвої системи стратегічного планування на рівні уряду та окремих відомств,

визначення очікуваних результатів діяльності на початку року;

- опису ключових обов'язків у посадових інструкціях;
- опису профілів компетенцій на посадах;
- системи заохочення, забезпечення дієвої системи відзначення результативної діяльності;
- підходів до покращання недостатньо результативної діяльності;
- комплексної системи інформаційного забезпечення управління персоналом;
- системи підвищення кваліфікації.

Досвід європейських країн також свідчить про те, що в разі недооцінки ролі консультацій при підготовці рішень, інформаційно-роз'яснювальної роботи, навчання державних службовців, зокрема керівників, існує дуже великий ризик провалу нововведень.

Під час оцінювання важливим є налагодження дієвого діалогу між безпосереднім керівником та підлеглим щодо обговорення планів відомства та державного службовця, зв'язку між ними, щодо очікуваних результатів діяльності, можливостей та шляхів удосконалення діяльності, відзначення результативної діяльності та внеску працівників в успішну діяльність відомства. Необхідним є виділення достатнього часу для обговорення та належного опису результатів діяльності та результатів обговорення у формі бланка.

Рекомендації. Концептуальні підходи до організації ефективної системи оцінювання й атестації державних службовців полягають у необхідності:

1. Забезпечити єдиний підхід та послідовне впровадження оцінювання діяльності державних службовців у системі органів виконавчої влади для забезпечення сталості, прозорості та справедливості підходу і, таким чином, забезпечити рівні умови для працівників та уможливити узагальнення практики, обмін досвідом і вдосконалення політики щодо управління людськими ресурсами на державній службі.

2. Вдосконалити планування діяльності державних службовців з урахуванням стратегічних цілей відомства як основи для оцінювання діяльності державних службовців, враховуючи досягнення запланованих результатів.

3. Посилити роль оцінювання в системі управління людськими ресурсами, забезпечити зв'язок між результатами оцінювання та подальшим проходженням служби, у тому числі виплатою щорічної премії за результатами оцінювання, прийняття рішень про відзначення роботи, просування, підвищення кваліфікації тощо.

4. Розробити цілісну дієву систему управління результатами діяльності, в якій чітко пов'язати стратегічне планування з оцінюванням результатів діяльності на державній службі в Україні.

5. Вдосконалити процедуру оцінювання – запровадити оцінювання результатів діяльності

державних службовців усіх рівнів на основі чітких критеріїв досягнення очікуваних результатів діяльності та стратегічних цілей відомства.

6. Визначити особливості проведення оцінювання та розробити спеціальні процедури оцінювання для:

- вищого корпусу державної служби;
- керівників середньої та базової ланки на рівні центральних органів виконавчої влади;
- керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій;
- спеціалістів;
- керівників структурних підрозділів та спеціалістів на місцевому рівні.

7. Змінити структуру звітності органів влади про результати проведення щорічного оцінювання таким чином, щоб вона містила не тільки кількісні показники, що не дозволяє відобразити взаємозв'язок оцінки з проходженням державної служби – навчанням, оплатою праці, кар'єрним зростанням, але й містила аналіз щодо впливу результатів оцінювання державних службовців на подальше проходження ними державної служби.

8. Покласти в основу критеріїв оцінки на початку року чіткі очікувані показники досягнення результатів роботи відповідно до стратегічних цілей уряду, відомства та працівника.

9. При аналізі результативності праці враховувати реальне навантаження на працівників, фактори, які впливають на виконання покладених на службовця функцій.

10. При оцінюванні діяльності керівників враховувати компетенції лідерства, відповідальність керівників за управління людськими ресурсами, етику поведінки державних службовців.

Слід передбачити проведення оцінки потреб у навчанні при проведенні оцінювання як для працівників, які повинні вдосконалити свою діяльність, так і для тих, хто має потенціал для кар'єрного зростання.

Принципи оцінювання й атестації державних службовців. Оцінювання повинно сприяти вдосконаленню процесу управління людськими ресурсами, плануванню та організації діяльності органу, виявленню організаційних проблем та оперативного реагування на них, поліпшенню добору кадрів, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри. Головні принципи оцінювання:

- послідовне застосування на всіх рівнях, єдність підходів на рівні державного органу та полягають в цілому;
- справедливості процесу оцінювання;
- оцінювання і керівників, і спеціалістів на основі однакових принципів;
- оцінювання – зв'язок із стратегічними цілями уряду та відомства;
- далекоглядність – урахування майбутніх потреб державного органу в людських ресурсах та можливостей розвитку й кар'єрного зростання для працівників державних службовців;

- об'єктивність, нейтральність, політична незаангажованість;

- використання вимірюваних показників оцінювання діяльності;

- прозорість, зрозумілість процесу та критеріїв оцінювання для всіх учасників;

- регулярність оцінювання – щорічно;

- постійний відкритий діалог між безпосереднім керівником та підлеглим щодо планів та результатів діяльності;

- відповідальність керівників за надання підтримки та необхідних інструментів підпорядкованим їм державним службовцям для сприяння результативній діяльності;

- повага до гідності державного службовця;

- оцінювання не заради покарання, а задля вдосконалення діяльності;

- обмежений доступ до інформації про результати оцінювання.

Критерії оцінювання. Оцінювання діяльності державного службовця повинно відбуватися на основі аналізу досягнення узгоджених із працівником основних очікуваних результатів діяльності та їх індикаторів (показників), визначених у формі бланка оцінювання, з урахуванням дотримання службовцем принципів державної служби, загальних правил поведінки державного службовця, етики поведінки державного службовця та профілю професійної компетентності відповідної посади.

Критерій результативності діяльності є визначальним, він є тим фактором, який дозволяє здійснювати публічний контроль за діяльністю органів влади та перевіряти узгодженість цілей уряду, органів влади та працівників.

Критерій – це ознака, характеристика, на основі якої відбувається оцінювання і, відповідно, приймається рішення щодо рівня результативності діяльності службовця та, певним чином, рівня його професійної компетентності

Показники (індикатори) – це кількісні та якісні характеристики, які дозволяють судити про дотримання критеріїв, реалізацію завдань, досягнення цілей. Показники є своєрідними стандартами, що характеризують діяльність, виконання яких очікується від державного службовця.

При оцінюванні діяльності державних службовців, що працюють на керівних посадах, враховуються їхні компетенції лідерства, відповідальність за управління людськими ресурсами, аналітичні навички тощо.

Індивідуальний план навчання та розвитку – це план, в якому повинні передбачатися конкретні заходи, що допомагатимуть державному службовцю виконувати обов'язки, покладені на нього на посаді, яку він займає або очікується, що займатиме, або сприятимуть розвитку навичок та знань, необхідних відповідному органу в подальшому. Заходи щодо навчання та розвитку повинні передбачати різні форми підвищення кваліфікації (семінари, тренінги тощо у відомстві

та інших закладах), а також фіксувати роль керівника та відомства в цілому щодо сприяння розвитку працівника: менторство, наставництво тощо.

Підсумкові оцінки та атестації державних службовців мають бути обґрунтованими та повинні представляти різні рівні діяльності державних службовців, у тому числі бажано не менш ніж два-три рівні позитивних оцінок, наприклад:

- «відмінна оцінка» – результативна діяльність із перевищенням очікувань та вимог;
- «позитивна оцінка» – результативна діяльність відповідно до всіх вимог та очікувань;
- «позитивна оцінка із зауваженнями» – переважно результативна діяльність відповідно до очікувань та вимог;
- «негативна оцінка» – недостатньо результативна діяльність: значна частка очікувань та вимог не задовольняється.

Врахування результатів оцінювання. За результатами оцінювання відповідно до рівня підсумкової оцінки здійснюється преміювання державного службовця наприкінці року. За даними обговорення, державні службовці пропонували передбачити такі розміри преміювання:

- «відмінна оцінка» – 3 посадових оклади;
- «позитивна оцінка» – 2 посадових оклади;
- «позитивна оцінка із зауваженнями» – 1 посадовий оклад.

Преміювання державних службовців, результати діяльності яких отримали негативну оцінку, не повинно здійснюватися.

Результати оцінювання повинні служити основою для визначення потреб службовців у підвищенні кваліфікації (навчанні), підготовки індивідуального плану навчання та розвитку.

Отже, зміни в процедурі оцінювання віддзеркалюють загальні тенденції вдосконалення управління: процедура оцінювання стає все більше децентралізованою, більш прозорою, чіткою, гнучкою (незарегульованою), функціональною, менш формальною, зміцнюючи відповідальність керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, в тому числі за менторство, наставництво, розвиток персоналу. Процедура демонструє зміну бачення державної служби та стосунків між керівниками і підлеглими, відмову від ієрархічних моделей та забезпечення управління на основі співпраці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюрократ : Інформаційний бюлетень Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС. – 2008. – № 5–7 (10.05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/byurokrat/byurokrat-57-5860-vid-10052008.html>.
2. Державна служба. Атестація державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/112/7614.html>.
3. Державне управління та державна служба : Словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 280 с.
4. Досвід діяльності канадсько-українського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/>.
5. Энциклопедический словарь / изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. – СПб., 1983. – С. 26.
6. Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України № 214 від 04.08.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. № 90 (03.12). – С. 211. – Ст. 3208.
7. Запровадження нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців : Проект Головного управління державної служби України. – К., 2009.
8. Концепція формування та розвитку вищого корпусу державної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2113-р. від 17 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89 (29.11). – С. 25. – Ст. 3158.
9. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : [навчальний посібник]. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
10. Осовська Г. В. Основи менеджменту. Практикум : [навчальний посібник] / Г. В. Осовська, І. В. Копитова. – К. : Кондор, 2005. – С. 562–563.
11. Положення про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України № 246/2012 від 5 квітня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 28 (20.04). – С. 29. – Ст. 1043.
12. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
13. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
14. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : Наказ Головного управління державної служби України від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48 (12.12). – С. 298. – Ст. 2546.
15. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Т. 1. – Ст. 27.
16. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–131.
17. Слюсаренко О. Проблема справедливого оцінювання компетентності державних службовців для забезпечення їх професійного і кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 46–57.
18. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012.
19. Студеникин С. С. Советская государственная служба / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. ; Л., 1949. – С. 10.
20. Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 16. – Ст. 434.
21. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 46 від 05.03.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36 (21.05). – С. 300. – Ст. 1354.
22. Українсько-канадський проект «Реформа управління персоналом на державній службі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/proekt/pro-proekt/pro-proekt.html>
23. Шатун В. Т. Основи менеджменту : [навчальний посібник] / В. Т. Шатун. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – 376 с.

24. Шатун В. Т. Стан і шляхи удосконалення професійної підготовки та об'єктивної, всебічної оцінки діяльності державних службовців // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Вип. 14. – К. : Інтер Графіка, 2008. – С. 307–313.
25. Шегда А. В. Менеджмент / А. В. Шегда. – К., 2004. – С. 314–316.
26. Auer A. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects / A. Auer, C. Demmke, R. Polet. – Maastricht, 1996. – P. 49.
27. Sustainability of civil service reforms in Central and eastern Europe five years after EU Accession, Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling University of Nottingham. Sigma paper. – 2009. – № 44 (April).

Рецензенти: Ємельянов В. М., д.держ.упр., доцент;
Дерега В. В., к.політ.н., доцент.

© Шатун В. Т., 2014

Дата надходження статті до редколегії 03.06.2014 р.

ШАТУН Володимир Тимофійович – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: менеджмент у системі державного управління, антикризове управління, світова та європейська інтеграція, громадська думка як «п'ята влада».

ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У статті здійснено спробу аналізу еволюції підходів до реалізації механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України. Охарактеризовано можливі подальші шляхи та моделі реалізації оновлення системи охорони здоров'я України.

Ключові слова: механізми державного регулювання, інновація, інноваційний розвиток, система охорони здоров'я, оптимізація механізмів регулювання.

В статье предпринята попытка анализа эволюции подходов к реализации механизмов государственного регулирования инновационного развития системы здравоохранения Украины. Охарактеризованы возможные дальнейшие пути и модели реализации и обновления системы здравоохранения Украины.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, инновация, инновационное развитие, система здравоохранения, оптимизация механизмов регулирования.

This article is an attempt to analyze the evolution of approaches to the implementation of state regulation mechanisms in the sphere of innovative development of the Ukrainian health care system. Possible future ways and models of the implementation of the health system update in Ukraine are characterized.

Key words: state regulation mechanisms, innovation, innovative development, health system, optimization of regulation mechanisms.

Сфера охорони здоров'я країни покликана забезпечувати гарантії прав людини і суспільства на збереження, охорону та відновлення здоров'я. Система охорони здоров'я, що охоплює не лише відомчі рівні економіки держави, але й галузеві, і є сукупністю лікувально-профілактичних установ. Саме ці аспекти проблеми, що розглядається і актуалізують питання розробки новітніх підходів щодо державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України.

Концепція розвитку охорони здоров'я населення України затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. передбачає: «Державна політика у сфері охорони здоров'я спрямовується на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду Українського народу» [1]. Положення «Концепції наукового забезпечення розвитку охорони здоров'я України» затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України 15 серпня 2011 р. розкривають сутність поняття охорона здоров'я як «... одного з пріоритетних напрямів державної політики, спрямований на організацію високоякісної і доступної медичної допомоги з орієнтацією системи охорони здоров'я на попередження

захворювань, забезпечення безпечного і сприятливого для здоров'я та життєдіяльності людини середовища» [2].

Виходячи зі стратегічних державних документів реалізація завдань щодо інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я передбачає:

- забезпечення державних гарантій надання громадянам безкоштовної медичної допомоги уповному обсязі;
- запровадження системи медичного страхування;
- підвищення ефективності системи організації медичної допомоги;
- поліпшення системи забезпечення громадян ліками;
- інформатизація системи охорони здоров'я;
- розвиток медичної науки та інновацій у сфері охорони здоров'я, підвищення кваліфікації медичних працівників і створення системи посилення мотивації до якісної праці;
- удосконалення системи охорони здоров'я населення;
- реалізація пріоритетного національного проекту «Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3].

– ефективне впровадження в практичну площину «Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» на 2012-2020 роки» [4].

Разом з тим, необхідно відзначити, що перехід на інноваційний шлях розвитку України, перехід до інноваційної економіки – завдання не лише економічне. Щоб перейти на інноваційний шлях розвитку, треба вирішити завдання відповідних змін практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства, і у першу чергу, в соціальній сфері. Отже, перехід на інноваційний шлях розвитку – це завдання побудови нового інноваційного суспільства.

На думку В. Денисюка і А. Маркова «Ключовими критеріями інноваційності економічної, наукової та науково-технічної діяльності є ефективність, масштабність і результативність у виробництві знань та створенні конкурентоспроможних нововведень і інновацій, швидкість передачі знань від наукового середовища у виробництво» [5, с. 21].

Створення ефективного механізму інноваційної діяльності та формування інноваційної економіки допоможуть здійснити науково-технологічний прорив України у ХХІ столітті. Можливості соціально-орієнтованого науково-технологічного прориву визначаються соціальними компонентами інноваційної політики, ступенем їх взаємодії і найважливішими пріоритетними напрямками інноваційної діяльності, що є головним чинником цього прориву, тобто соціальний прогрес досягається на основі інноваційного розвитку, а останнє забезпечується соціальними умовами суспільства. У першу чергу, тут важливі підвищення кваліфікації наукової і технічної інтелігенції та її соціальної забезпеченості, доступність високоякісної вищої освіти всім верствам суспільства, наявність у всіх верств населення життєво необхідних благ тощо. Сучасна Україна має унікальні національні ресурси, які сприятимуть формуванню інноваційної економіки, звичайно при правильному і розумному управлінні ними.

Державне регулювання інноваційним розвитком сфери охорони здоров'я – це складна багаторівнева і багатокомпонентна система заходів, здатна забезпечити ефективне функціонування галузі охорони здоров'я та її ресурсів (кадри, установи охорони здоров'я, матеріально-технічна база, фінансування). Об'єднання нормативно-правового регулювання, медичних технологій, знань і умінь медичних працівників здатне забезпечити попередження і ліквідацію захворювань, зниження смертності та інвалідності, покращення фізичного розвитку, підвищення працездатності і збільшення тривалості життя людей. Процес управління охороною здоров'я включає:

– джерела і канали інформації про ресурси охорони здоров'я;

– джерела і канали інформації про результати управління;

– джерела і канали інформації про цілі та завдання управління;

– нормативно-правову та нормативно-технічну базу охорони здоров'я, базу даних медичних, у тому числі управлінських технологій;

– структуру (і) аналіз одержуваної інформації і вироблення оптимальних управлінських рішень.

Рушійна сила управління охороною здоров'я – механізми фінансування, нормативно-правове регулювання професійної діяльності, стандартизація, експертиза та нормування медичної діяльності.

У принципово нових умовах розвитку суспільства управління системою охорони здоров'я має відповідати не лише новій парадигмі інноваційного розвитку охорони здоров'я в рамках застосування сучасних управлінських технологій, а й новим принципам організації охорони здоров'я населення: міжсекторального підходу до охорони здоров'я, відповідальності держави за демографічну безпеку нації, відповідальності і зацікавленості громадян у зміцненні власного здоров'я, пріоритетам профілактичних заходів та первинної медико-санітарної допомоги. Державне регулювання інноваційним розвитком охорони здоров'я має включати моніторинг ресурсів охорони здоров'я та результатів діяльності системи охорони здоров'я, регулювання в рамках систем «централізація – децентралізація», «державне регулювання та самоврядування», «державні та ринкові механізми, методи та інструменти регулювання», «відомча, державна та приватна системи охорони здоров'я», «міжсекторальна взаємодія системи охорони здоров'я громадян».

Крім ролі фінансових механізмів в управлінні охороною здоров'я, дослідженню підлягають такі складові системи управління, як нормативно-правове регулювання, стандартизація, обіг лікарських засобів та забезпечення ними населення, медична наука, санітарно-епідемічне благополуччя, кадрова політика, підвищення кваліфікації медичних працівників, децентралізація і дублювання, відомча охорона здоров'я.

Одним із стратегічних положень парадигми охорони здоров'я є твердження про те, що основна функція медичної науки – створення адекватної наукової основи для діяльності практичної охорони здоров'я. На думку Ю. Т. Шарабчієва парадигма охорони здоров'я – сукупність прийнятих суспільством і професійним співтовариством знань та методологічних підходів до вирішення проблем здоров'я [6, с. 51]. Особливості вітчизняної ситуації у галузі державного управління інноваційною діяльністю щодо охорони здоров'я, на думку Г. Л. Апанасенка засвідчують: «Найбільша парадигма сучасної медицини полягає в тому, що поставивши перед собою мету досягнення здоров'я, вона займається виключно хворобою. Саме тому використання досягнень медицини в охороні здоров'я йде

шляхом вдосконалення лікувально-діагностичних заходів. Цей шлях простежується по ходу всієї історії розвитку охорони здоров'я. Основні кошти, які виділяються бюджетом по охороні здоров'я, йдуть саме на лікування хворих. Але цей шлях, як виявилось, відіграє мізерну роль у загальному комплексі факторів, які визначають стан здоров'я населення» [7, с. 16]. Саме ці фактори, на думку науковця сприяють «... появі нових реалій у житті людства, існування яких зв'язане з прискоренням темпів соціальних, технологічних, екологічних, кліматичних та інших змін в світі. Все це обов'язково приведе (і вже приводить) до формування нових проблем, пов'язаних із станом здоров'я населення [7, с. 17].

Отже, наразі парадигма охорони здоров'я модифікується під впливом поступального розвитку ринкових відносин у виробничій та невиробничій сферах, об'єктивної необхідності раціонального використання обмежених ресурсів, зарубіжного досвіду реформування національних систем охорони здоров'я. Формування нової парадигми пов'язане із закономірностями і тенденціями розвитку охорони здоров'я, потребою вирішення протиріч, необхідністю зміни застарілих правил у системі соціально-економічних відносин.

Перехід до нової парадигми зумовлений, перш за все, становленням нових соціально-економічних відносин між виробниками і споживачами медичної допомоги. Нова парадигма повинна містити потенційні можливості для впливу населення шляхом реального вибору медичного закладу, лікаря, а також участі в опікунських радах, громадських організаціях, контролюючих діяльність медичних організацій.

Новизна парадигми полягає в тому, що вона забезпечує доступну медичну допомогу населення на будь-яких територіях країни, захищає інтереси населення, передбачає створення сприятливих умов для розвитку установ.

Використання парадигми як концептуальної моделі, що відбиває сучасний стан системи охорони здоров'я, шляхи його розвитку в ринковій економіці сприяє науково обґрунтованого стратегічному плануванні організації медичної допомоги населенню, державного регулювання ринку медичних послуг, раціонального використання ресурсів.

Спочатку, сфера охорони здоров'я являло була однією зі сфер діяльності, яка жорстко регулювалась державою. Це пов'язано з тим, що програми, проекти та послуги, що реалізуються у даній області, безпосередньо пов'язані зі здоров'ям нації. Спроби, що здійснювались, в тому числі і в розвинених країнах, повністю фінансувати систему охорони здоров'я за допомогою державного бюджету, зумовили пізніше і недостатнє впровадження сучасних методів і способів управління.

Проведений аналіз дозволив автору сформулювати поняття «Економічна парадигма охорони здоров'я інноваційного суспільства» – це

сукупність прийнятих суспільством знань та методологічних підходів до вирішення проблем діяльності практичної медицини, які адекватно відображають сучасний стан системи охорони здоров'я, шляхи її розвитку в умовах ринкової економіки, за допомогою організації медичної допомоги населенню, державного регулювання ринку медичних послуг та раціонального використання ресурсів.

Окрім того, на думку автора, одним із пріоритетних завдань управління у сфері охорони здоров'я є підвищення рівня довіри громадян до органів державної влади і органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що визначають рівень якості медичної допомоги. Система управління якістю у сфері охорони здоров'я забезпечує економічно ефективне і систематичне надання громадянам медичної допомоги, сприяючи соціально-економічному розвитку держави. Система управління якістю праці є дієвим інструментом, за допомогою якого органи державної влади і органи місцевого самоврядування забезпечують постійне поліпшення медичної діяльності (процесів, продукції, послуг) з урахуванням її специфіки і потреб усіх зацікавлених сторін. Одним із чинників, який сприятиме прагматичному розв'язанню проблем щодо удосконалення механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України є процесна модель, яка дозволяє сформувати систему (мережу) взаємодіючих процесів, кожен з яких впливає на функціонування інших процесів і системи в цілому (рис. 1). Це відноситься як до функцій управління (планування, організація і координація, мотивація, контроль і регулювання), так і до підсистем управління (цільової, забезпечуючої, організаційної тощо), функціональних підсистем (управління людськими ресурсами, управління науково-дослідними розробками, управління розвитком матеріально-технічної бази тощо).

Особливе місце серед пріоритетних завдань державної політики щодо регулювання інноваційної діяльності у сфері охорони здоров'я посідають заходи, спрямовані на створення сприятливих умов для діяльності медичних організацій (установ) – виконавців державних (органів місцевого самоврядування) послуг у сфері охорони здоров'я. До них, у першу чергу, відносяться:

- правове регулювання організаційної, фінансової та господарської діяльності закладів охорони здоров'я;
- бюджетне і податкове регулювання, що дозволяє створити умови для оптимізації податкової бази медичних установ (організацій);
- прийняття загальнодержавних та регіональних цільових програм, що сприяють реалізації прав громадян на отримання якісної медичної допомоги в рамках системи медичного страхування;
- передача у власність місцевих громад об'єктів, які перебувають у державній власності, необхідних для надання медичних послуг;

- методична підтримка, в тому числі організація і проведення конференцій, семінарів з актуальних питань діяльності медичних установ;
- підготовка та підвищення кваліфікації кадрів медичних установ;

- інформаційна підтримка, в тому числі роз'яснення населенню їхніх конституційних прав на отримання безкоштовної медичної допомоги, про роль населення у створенні системи громадського контролю за діяльністю медичних організацій (установ).

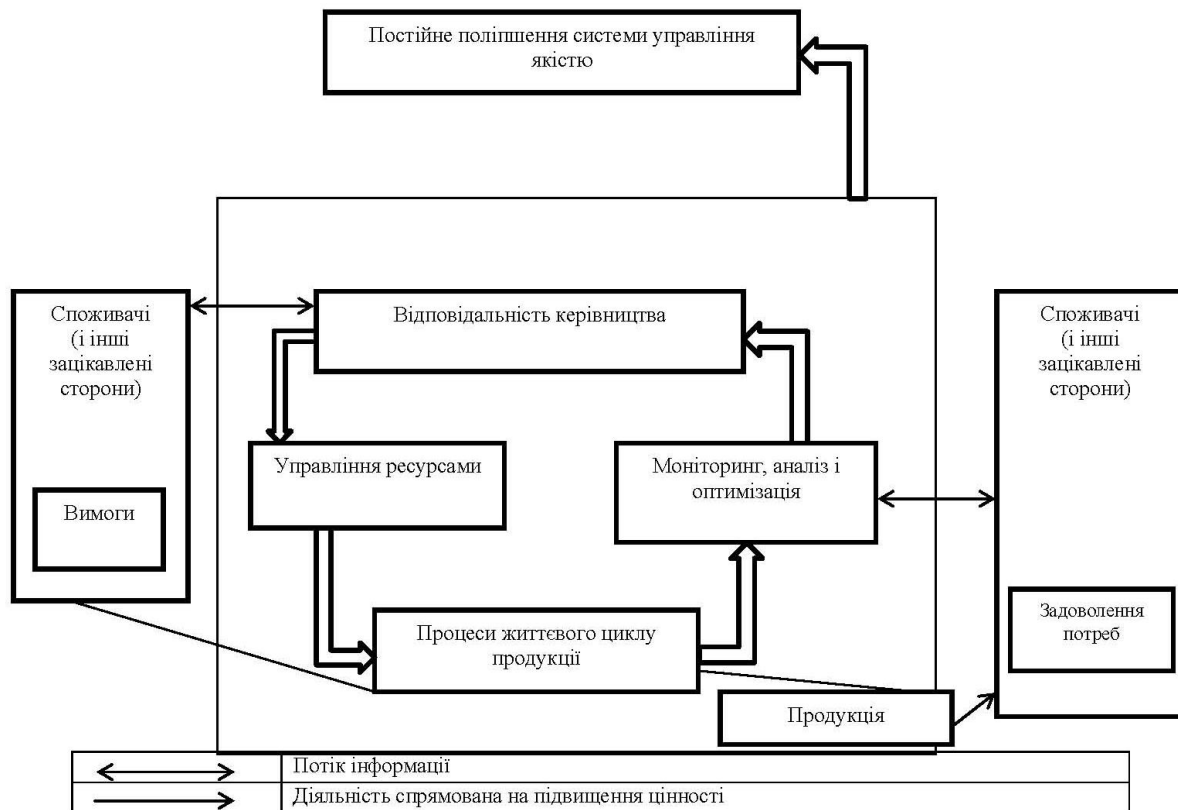


Рис. 1. Модель системи управління якістю, що ґрунтується на процесному підході

Принципова особливість сучасної державної політики у сфері охорони здоров'я полягає в тому, що в вона реалізується в контексті адміністративної та бюджетної реформ, спрямованих на перехід від концепції управління витратами до управління за результатами. У результаті проведення реформ у системі вітчизняної охорони здоров'я функціонують медичні установи (організації) різних організаційно-правових форм і форм власності, що зумовлює необхідність розробки нової концептуальної моделі механізму реалізації державної політики у цій сфері. У системі публічного управління реалізація державної політики на всіх рівнях здійснюється на принципах інтеграції концепцій «управління витратами» і «управління за результатами». З позиції теорії та методології публічного управління під механізмом реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я автор пропонує розуміти систему стратегічних цілей і пріоритетів, сформованих на основі декомпозиції цілей державної соціально-економічної політики, методів публічного та корпоративного управління, вателів, стимулів, інструментів, що забезпечують підсистеми, за допомогою яких керуюча система створює умови для ефективного функціонування

взаємопов'язаних суб'єктів інституційної структури охорони здоров'я та досягнення соціально значущих результатів на основі контурів зворотніх зв'язків.

У якості основних принципів формування механізму реалізації державної політики у сфері інноваційного розвитку системи охорони здоров'я відповідно до методології управління за результатами є:

- орієнтація на споживача і впровадження елементів конкурентних відносин;
- системний підхід і постійне поліпшення процесів, продуктів, послуг;
- удосконалення інструментів управління та контролю;
- лідерство і залучення працівників;
- створення інформаційного середовища і технологій для реалізації управлінських рішень;
- відповідність принципам програмно-цільового управління, принципам і вимогам проектного управління;
- використання інструментів стратегічного і операційного планування, логістики (взаємовигідні відносини з постачальниками);
- підвищення якості фінансового управління в сфері охорони здоров'я;

- встановлення вимірних результатів двох типів:
 - 1) ті, що характеризують задоволення вимог зовнішніх споживачів;
 - 2) ті, що характеризують обсяги і якість надання медичної допомоги;
- підвищення мотивації керівників щодо оптимізації чисельності працівників та скорочення витрат на їх діяльність.

Разом з тим, досвід економічно розвинених країн засвідчує, що інноваційний розвиток охорони здоров'я не може існувати тільки на принципах альтруїзму. Зміни, що відбуваються в екології, психології людей, стані здоров'я нації, а також макроекономічні тенденції не дозволяють державі брати на себе всі витрати на інноваційний розвиток охорони здоров'я. Внаслідок чого, значна частина витрат на охорони здоров'я лягає на плечі самих споживачів та страхових організацій.

Проведений аналіз, дозволив автору сформулювати поняття «Управлінська парадигма охорони здоров'я інноваційного суспільства» – як сукупність прийнятих суспільством знань та методологічних підходів до вирішення проблем діяльності практичної медицини, адекватно відображають сучасний стан системи охорони здоров'я, шляхи його розвитку в ринковій економіці, за допомогою організації медичної допомоги населенню, державного регулювання

ринку медичних послуг та раціонального використання ресурсів.

У багатьох країнах робляться спроби реформувати систему охорони здоров'я. Універсальної моделі державного регулювання охорони здоров'я, придатної для всіх країн, не існує. Рівень централізації, регулювання та розподілу витрат між усіма громадянами в різних країнах досить сильно варіюється. Проте, існуючі в різних країнах загальні тенденції розвитку охорони здоров'я дозволяють зробити наступні висновки:

1. Наявність медичного страхування не означає загальний доступ до послуг охорони здоров'я. Майже у всіх країнах страхівка є у кожного громадянина, але медичні послуги, що надаються в рамках цієї страховки «дозуються», або людям доводиться довго чекати черги на лікування;

2. Майже в усіх країнах спостерігається зростання витрат на систему охорони здоров'я, що в свою чергу породжує дефіцит бюджету, а також підвищення податків і скорочення соціальних пільг;

3. У країнах, де система охорони здоров'я найбільш ефективна, відбувається відмова від централізованого державного контролю і робиться наголос на конкуренцію, ринкові ціни, поділ витрат і свободу вибору для пацієнта.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України. Затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
2. Концепція наукового забезпечення розвитку охорони здоров'я України у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsmu.edu.ua/research/normdoc/891-20110815-2012->.
3. Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
4. Проект Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» на 2012-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20110706_1.html.
5. Денисюк В. Фактори та модель інноваційно орієнтованого економічного розвитку / В. Денисюк, А. Марков // Економіст. – 2009. – № 4. – С. 20–25.
6. Шарабчиев Ю. Т. Новая парадигма здравоохранения и основные направления адекватных реформ. Медицинское право, нормативно-правовая база и стандартизация здравоохранения [Текст] / Ю. Т. Шарабчиев, Т. В. Дудина // Медицинские новости. – 2006. – № 12. – С. 50–53.
7. Апанасенко Г. Л. Валеология – перші досягнення / Г. Л. Апанасенко // Валеология. – 2006. – № 1, 2. – С. 16–17.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр., с. н. с.;
Багмет М. О., д.і.н., проф.

© Шевчук В. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 20.05.2014 р.

ШЕВЧУК Вікторія Вікторівна – здобувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: механізми державного регулювання в контексті модернізації та розвитку системи охорони здоров'я України.

ВЗАЄМОДІЯ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід та вітчизняні особливості щодо функціонування та взаємодії елементів самоврядування на муніципальному рівні, вказано на необхідність запровадження існуючих зарубіжних напрацювань у вітчизняну практику.

Ключові слова: міське самоврядування, територіальна громада, децентралізація, територіальна організація влади, муніципальний рівень.

В статье проанализирован зарубежный опыт и отечественные особенности касающиеся функционирования и взаимодействия элементов самоуправления на муниципальном уровне, указана необходимость введения существующих зарубежных наработок в отечественную практику.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, децентрализация, территориальная организация власти, муниципальный уровень.

In the article foreign experience of domestic and especially concerning the operation and interaction of the elements of self-government at the municipal level, indicated the need for the introduction of existing overseas developments in domestic practice.

Key words: local government, territorial communities, decentralization, territorial organization of power, municipal level.

Для сучасної європейської держави невід'ємним є наявність інституту місцевого самоврядування. Тобто такої системи організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці.

Питанням взаємодії елементів СМС присвячено праці українських та російських та зарубіжних науковців: Ш. Арнштейна, М. Баймуратова, П. Біленчука, В. Борденюка, В. Вакуленка, О. Васильєва, Д. Віллокса, М. Грембергера, Ю. Дехтяренка, В. Кампо, В. Князева, В. Куйбіда, О. Лазора, М. Орлатого, М. Пітцика, В. Погорілка, Н. Постового, М. Пухтинського, В. Удовиченка, А. Чемериса. Незважаючи на досить великий обсяг напрацювань все-таки виникає потреба в аналізі взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з урахуванням зарубіжного досвіду особливо в контексті процесів децентралізації влади та проведенням адміністративної реформи.

Метою статті є визначення та аналіз особливостей зарубіжного досвіду та національних особливостей взаємодії елементів системи

місцевого самоврядування на муніципальному рівні.

У світовій практиці територіальної організації влади склались такі типи систем місцевого самоврядування: англосаксонська, або англо-американська, характерна для Великої Британії, Сполучених Штатів Америки, Канади, Індії, Австралії; континентальна, романо-германська чи європейська, яка набула розповсюдження у франкомовних країнах Африки, більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, Бельгії, Іспанії, Італії, Франції; іберійська, реалізована у Бразилії, Мексиці, Португалії; радянська, яка продовжує функціонувати у Корейській народно-демократичній республіці, Китайській Народній Республіці, Кубі, В'єтнамі; комбінована, або гібридна система сформувалась в Україні, Росії, Федеративній Республіці Німеччина, Японії, Австрії [1, с. 45-48; 3, с. 13-21]. Незважаючи на різноманіття національних традицій самоврядності у цих країнах і незалежно від специфіки адміністративно-територіального устрою, інститут місцевого самоврядування тлумачать як вирішення місцевих справ на засадах поєднання представницької і безпосередньої демократії, виборності органів місцевого самоврядування. Під місцевим управлінням розуміють організацію та діяльність

місцевих органів, які призначаються центральною владою. На рівні муніципальних утворень (міських і сільських поселень) у багатьох країнах набули розповсюдження такі основні моделі організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування: «сильний мер – слабка рада» (великі міста у Канаді, Японії); «сильна рада – слабкий мер» (Австрія, Велика Британія, Данія, Іспанія, Франція, Чехія), «рада – менеджер» (Ірландія, Норвегія), «комісійна» (Бельгія, Голландія), а також «комбінована». Критеріями віднесення до тієї чи іншої моделі є обсяг повноважень представницького органу місцевого самоврядування; спосіб вступу на посаду та функції голови муніципальної адміністрації, найменування посади якого різняться залежно від країни (наприклад, префект, бургомістр, алькальд, регідор, приматор, голова муніципального утворення, староста, міський голова); порядок взаємодії між мером, громадою, радою. Характерні риси організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування,

притаманні тій чи іншій моделі, відображені у табл. 1. 4, які складені на основі доопрацювання підходу авторів [10, с. 194-206.] та узагальнення результатів окремих досліджень з питань зарубіжного досвіду місцевого самоврядування [3; 5; 6; 11]. Зауважимо, що у США, Німеччині, Фінляндії, Швеції відмовились від уніфікації місцевого самоврядування і на рівні муніципальних утворень функціонують різні моделі організації системи місцевого самоврядування (далі – СМС). Комунальні конституції німецьких земель суттєво відрізняються за змістом і кожна із земель самостійно обирає одну з організаційних моделей. Муніципальні хартії у США відображають специфіку самоврядної практики місцевих спільнот і висувають різні вимоги до кандидатів на посаду мера. У Швеції і Фінляндії упроваджена як комісійна модель, так і модель «рада – менеджер». Зазначений підхід доцільно реалізувати в Україні, про що йтиметься далі.

Таблиця 1

**Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування
на основі моделі «рада – менеджер»**

Назва елемента системи	Основні функції елемента та особливості взаємодії з іншими елементами системи місцевого самоврядування
Мер	Виконує представницькі функції та роль політичного арбітра
Рада	Обирає мера з числа своїх членів. Призначає та звільняє менеджера, який на договірних засадах виконує адміністративні функції: здійснює кадрові призначення; контролює й координує діяльність муніципальної адміністрації, звітує про її діяльність перед радою; готує проект бюджету, рекомендації щодо рішень ради та забезпечує їх виконання.
Громада	Обирає раду та має незначний вплив на діяльність адміністрації.

Ця модель відображає прагматичний підхід до управління, орієнтацію на високий професіоналізм і результативність діяльності місцевої адміністрації. Оскільки відповідно до змін, внесених у 2010 р. у Закон України «Про столицю України місто-герой Київ» [7] міський голова безпосередньо обирається громадою, а голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України, ця модель фактично реалізована в межах столичної системи місцевого самоврядування та ймовірно набуватиме розвитку. На сьогодні більшість адміністративних функцій покладено на професійного управлінця, лояльного до центральної

влади, а міський голова виконує переважно представницькі функції, що зумовлено особливим статусом міста. Подібну модель, на наш погляд, доцільно реалізувати в іншому місті з особливим статусом – Севастополі, що гарантує дієвий контроль з боку держави за станом місцевих справ. Посилення ролі територіальної громади в цій системі взаємовідносин може відбутись завдяки розвитку мережі ОСН і забезпеченню ефективного громадського контролю за діяльністю міської ради та її виконавчих органів.

Таблиця 2

**Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування
на основі «комісійної» моделі («рада – президія ради»)**

Назва елемента системи	Основні функції елемента та особливості взаємодії з іншими елементами системи місцевого самоврядування
Рада	Відіграє роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування, який формується з членів ради. Обирає й переобирає голову комісіонерів із числа членів ради, який головує на її засіданнях, виконує представницькі функції. Кожен комісіонер відповідає за певний напрям життєдіяльності громади, тобто очолює структурний підрозділ муніципалітету.
Громада	Обирає та відкликає членів ради – комісіонерів.

З огляду на те, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8, ст. 11, п. 3] у селах із чисельністю жителів до 500 осіб виконавчі органи ради можуть не утворюватись, а їх функції здійснює сільський голова одноособово, вважаємо за доцільне передбачити можливість організації сільського самоврядування на основі «комісійної» моделі.

По-перше, це посилить вплив членів громади на діяльність кожного депутата, адже буде персоніфіковано відповідальність за підготовку й реалізацію рішень у певній сфері життєдіяльності громади. По-друге, така модель організації СМС відповідає історичним традиціям самоврядування в Україні та є природньою для невеликих сільських громад.

Таблиця 3

Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на основі моделі «слабкий мер – сильна рада»

Назва елемента системи	Основні функції елемента та особливості взаємодії з іншими елементами системи місцевого самоврядування
Мер	Виконує переважно представницькі та деякі організаційні функції. Погоджує призначення муніципальних чиновників з радою. Організовує діяльність муніципальної адміністрації. Підзвітний і підконтрольний раді, головує на її засіданнях. Наділений правом часткового «вето» щодо рішень ради або позбавлений такого права, наділений нормотворчою ініціативою.
Рада	Багаточисельна, має складну структуру, наділена не лише нормотворчими, а виконавчими повноваженнями. Регулює, координує та контролює діяльність муніципальної адміністрації, призначає керівників її структурних підрозділів. Визначає стратегію місцевого розвитку.
Громада	Обирає головних муніципальних чиновників (секретаря, скарбника, контролера, прокурора, податкового чиновника), що зумовлює їх адміністративну й політичну відповідальність перед громадою.

Упровадження цієї моделі організації взаємодії елементів СМС у вітчизняну практику сільського самоврядування забезпечить ефективне представництво інтересів жителів великих сільських громад, які об'єдналися і утворили спільні органи місцевого самоврядування (далі –

ОМС). Збільшення обсягу повноважень сільської ради за одночасного посилення впливу місцевих жителів на діяльність її виконавчих органів відповідає самоврядним традиціям українців, які здавна брали активну участь у вирішенні громадських справ і сприяє згуртуванню громад.

Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на основі моделі «сильний мер – слабка рада»

Назва елемента системи	Основні функції елемента та особливості взаємодії з іншими елементами системи місцевого самоврядування
Мер	Взаємодія з виконавчими органами ради – адміністрацією відбувається на засадах єдиноначальності та субординації. Розподіляє повноваження місцевого самоврядування між структурними підрозділами муніципальної адміністрації, скеровує, координує та контролює їх діяльність. Одноособово призначає та звільняє чиновників адміністрації. Готує рекомендації щодо нормотворчої діяльності ради, які оголошує у посланні до ради та визначає засади місцевої політики. Пропонує на затвердження ради проект місцевого бюджету та звітує про виконання місцевого бюджету. Наділений правом «вето» (іноді абсолютного) щодо рішень ради. Відповідає за узгодження різних груп інтересів у громаді.
Рада	Може подолати застосоване мером «вето» до рішень ради кваліфікованою більшістю голосів. Затверджує чи відхиляє запропонований мером проект бюджету.
Громада	Обирає раду. Обирає мера та може достроково припинити його повноваження за рішенням місцевого референдуму. Взаємодіє з іншими елементами СМС, в основному, через звернення.

Подібна модель організації взаємодії елементів СМС на рівні територіальної громади сформувалась в Україні. Сільський, селищний, міський голова в очах громадськості уособлює місцеву владу та несе персональну політичну відповідальність за розв'язання місцевих проблем, послідовну реалізацію обраної стратегії місцевого розвитку. Концентрація значного обсягу повноважень у виконавчих органах ради, суттєва залежність стану управління місцевими справами від особистих якостей головної посадової особи місцевого

самоврядування, висока ймовірність його конфліктів з опозиційними депутатами вимагають, з одного боку, забезпечення системи важелів стримувань і противаг, які збалансують роль і вагу кожного елемента в СМС, з іншого – наділення громадськості реальними важелями впливу на діяльність ОМС. Зауважимо, що активна участь населення в процесі прийняття рішень з місцевого розвитку є визначальною рисою місцевого самоврядування в зарубіжних країнах із значним ступенем автономії СМС – це країни Північної

Європи (Норвегія, Данія, Ісландія, Фінляндія, Швеція), Велика Британія, Канада, Нідерланди, США, Швейцарія. Громадяни цих країн наділені суттєвим обсягом прав і свобод. Розгляд звернень громадян (пропозицій, позовів, скарг, ініціатив) є обов'язковою і надзвичайно важливою складовою адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування. Високим є рівень громадського контролю за діяльністю органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування. Однією з дієвих форм такого контролю виступає інститут місцевих і регіональних уповноважених з прав людини – омбудсменів. Досвід утворення посад омбудсменів доцільно адаптувати й більш широко впроваджувати у вітчизняну практику місцевого самоврядування (на сьогодні омбудсмен провадить діяльність лише в м. Скадовськ Херсонської області, можливість утворення такої посади передбачено статутом територіальної громади м. Вінниця). Україна з 1995 р. є членом Ради Європи. Відповідно до Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 61 (1999) [186], діяльність омбудсменів підвищує рівень захисту прав громадян і в багатьох випадках дає змогу уникнути позовів до адміністративного суду, процедура розгляду яких зазвичай є тривалою та витратною. Низка інших рекомендацій Ради Європи, зокрема, Рес 19 (2001) «Про участь громадян у місцевому публічному житті», Рес 113 (2002) «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)», Рес 182 (2005) «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах» [2] висвітлює основні принципи європейської «демократії участі»: 1) заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті, піднесення громадської свідомості – роз'яснення відповідальності, що покладена на кожну людину в демократичному суспільстві, сприяння обізнаності щодо можливостей і форм участі через розроблення освітніх шкільних і просвітницьких програм; закріплення етичних стандартів поведінки у відповідних кодексах органів і посадових осіб місцевого самоврядування; створення центрів громадської активності; підтримка волонтерства та благодійності; надання грантів на розв'язання місцевих проблем; 2) високий рівень громадського контролю за діяльністю забезпечення органів місцевого самоврядування, забезпечення відкритості цієї діяльності, зокрема, публічне ухвалення рішень, оприлюднення порядку денного засідань ради, опублікування протоколів засідань тощо; проведення сесій, присвячених питанням – відповідям; поліпшення доступу до публічної інформації; 3) розвиток так званої «форми об'єднання сусідів» – органів, яким делегуються дорадчі та інформаційні функції органів місцевого самоврядування; 4) практику безпосередньої участі громадян, їх об'єднань у процесі ухвалення рішень з місцевого розвитку – проведення

публічних обговорень, громадських слухань, консультативних референдумів; залучення громадян до управління через представницькі структури – комітети користувачів, партнерські ради, консультативно-дорадчі комітети та «нижні палати» рад; 5) громадську експертизу проєктів нормативно-правових актів, стратегій, програм, інших документів з місцевого розвитку; 6) індивідуальні та колективні звернення громадян до органів місцевого самоврядування із скаргами та пропозиціями щодо вирішення конкретних проблем; 7) вивчення громадської думки з питань місцевого розвитку як безпосередньо, під час зустрічей з представниками муніципалітетів, так і через опитування; 8) розвиток електронного врядування.

Узагальнення результатів досліджень авторів [3; 4, с. 83-106; 9, с. 193; 11, с. 51-70], а також власні спостереження дають змогу виділити такі тенденції у взаємодії елементів СМС у демократичних країнах Європи (зокрема, Франції, Німеччині, Польщі, Болгарії, Швейцарії): 1) провідну роль у вирішенні питань місцевого значення відіграють виборні представницькі органи – ради, разом з тим, недоліки представницької демократії зумовили пошук нових концептуальних засад розвитку СМС, які знайшли відображення у принципах «демократії участі» і принципах «good governance», викладених у Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні; 2) розширюється обсяг функцій і повноважень виконавчих органів місцевих рад, що посилює вплив посадових осіб місцевого самоврядування, сприяє підвищенню рівня професіоналізму муніципального управління; 3) вплив концепції сталого розвитку призвів до появи нових функцій місцевого самоврядування – стратегічного планування, екологічної, що, у свою чергу, зумовило необхідність широкого залучення населення до процесу прийняття важливих рішень з метою розподілу відповідальності; 4) значний обсяг функцій із забезпечення життєдіяльності місцевих жителів передається громадським організаціям і органам територіальної самоорганізації; 5) промисловість і соціальна інфраструктура переміщуються в передмістя, відбувається переселення середнього класу в передмістя, а бідних (у міста та виникають міські агломерації, які вимагають нових підходів до організації взаємодії між елементами системи місцевого самоврядування; 6) активно розвивається міжмуніципальна співпраця, основними формами якої є створення спільних органів управління, спільне надання послуг, спільне інвестування, обмін досвідом, технічна та інформаційна підтримка; 7) кооперація муніципалітетів на регіональному рівні, обумовлена необхідністю посилення ресурсної основи місцевого самоврядування приводить до укрупнення низових адміністративно-територіальних одиниць і зростання впливу асоціацій ОМС; 8) розвиток ІТ-

технологій і електронного врядування, можливість участі в інтерактивних опитуваннях, доступних на веб-сайті органів місцевої влади надасть змогу більш активно залучати громадян до процесу управління. Наприклад, пересічний громадянин Швейцарії упродовж року бере участь в 6 виборах і 30 референдумах [12], численних опитуваннях громадської думки. Упровадження подібної електронної системи голосування в Україні дасть змогу зекономити кошти, які виділяються з місцевих бюджетів на забезпечення проведення місцевих референдумів і суттєво спростить процедуру опитування громадської думки. Світовий досвід свідчить, що місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу.

Як свідчить зарубіжний і національний досвід, саме представницькі органи – ради є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад та їх об'єднань. Особливістю здійснення національного самоврядування є те, що на рівні районів та областей відсутні будь-які виконавчі органи відповідних рад. Усю повноту виконавчої влади на означених рівнях виконують місцеві державні адміністрації, які окрім власних повноважень виконують і повноваження делеговані радами відповідних рівнів. Вища посадова особа регіону – голова місцевої державної адміністрації, підпорядкований Уряду та Президентові України. Особливе місце в системі місцевого самоврядування посідає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міста. Він обирається територіальною громадою і здійснює свої повноваження на постійній основі, очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Виступаючи одноосібним представником територіальної громади, сільський, селищний, міський голова покликаний публічно урівноважувати відповідну раду. Голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень, є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед територіальною громадою і радою, а з питань здійснення виконавчих повноважень – перед відповідним виконавчим органом ради. Роблячи підсумок, слід

підкреслити, що для України характерною є система місцевих рад – представницьких органів, а також їх виконавчих комітетів, виникнення та функціонування якої зумовлено низьким рівнем участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем та виражається в делегуванні всього обсягу владних повноважень від територіальної громади органам місцевого самоврядування. Цей стан є так званою точкою біфуркації для системи місцевого самоврядування. Аналіз українського досвіду організації влади на місцях дозволяє констатувати, що для України на цьому етапі суспільно-політичного розвитку найбільш адекватною є така модель місцевого самоврядування, для якої характерним є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність однопалатних низових та проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який як голова виконавчого комітету, поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передаючи на місця контроль за економікою, соціальною і культурною сферами.

Таким чином, система місцевого самоврядування – це сукупність органів місцевого самоврядування, територіальних громад, органів самоорганізації населення та їх виконавчих органів, що формуються демократичним шляхом на основі принципів законності і гласності з метою вирішення питань місцевого значення.

Окремо слід наголосити на тому, що подальший розвиток України, спрямований на децентралізацію владних повноважень та розбудову демократичної, правової держави та громадянського суспільства, він повинен призвести до поступового виходу на перший план саме представницьких органів місцевого самоврядування найнижчої ланки, підвищення ролі останніх у формуванні регіональної та місцевої політики з урахуванням зарубіжних напрацювань у цій сфері. Тому саме надання населенню (територіальній громаді) можливості самостійно або через своїх представників вирішувати якомога більше питань місцевого значення повинно стати основним результатом започаткованих реформ, які забезпечать задоволення потреб населення та держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішний [та ін.]. – ХарПІ НАДУ при Президентові України. – Х. : Вид.-во ХарПІДУ «Магістр», 2011. – 692 с.
2. Бюлетень Бюро інформації Ради Європи № 12 : зб. рекомендацій і резолюцій КМРВС для місцев. і регіон. рад Європи / ред. кол. А. Дмитрук, Т. Іваненко, В. Лепшина, О. Павличенко. – К. : Центр ІТ, 2006. – 87 с.
3. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади / авт. кол. П. В. Ворона, М. О. Пухтинський, О. В. Власенко [та ін.] ; за заг. ред. : П. В. Ворона. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 287 с.
4. Іванова Т. В. Організація місцевого самоврядування в Україні : [навч. посібник] / Т. В. Іванова. – К. : Професіонал, 2005. – 112 с.

5. Лесечко М. Д. Інвестиційний клімат : теорія і практика : [моногр.] / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, О. М. Чемерис. – Л. : ЛФ УАДУ, 2001. – 167 с.
6. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : [посібник] / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
7. Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних у місті рад : закон України від 07.09.2010 р. № 2500-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 1. – Ст. 4.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, станом на 28.04.2010 р. : довідкове вид. / Суми : Вид. ФОП Б. В. Соколик. – 72 с.
9. Сталий розвиток суспільства : [навч. посіб.] / А. П. Садовенко, В. І. Серeda, Л. Ц. Масловська. Вид-во АМУ. – К. : ТОВ «Компанія ВАПТЕ», – 2009. – 239 с.
10. Територіальна організація влади в Україні : [навчальний посібник] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : ДаКор, 2007. – 576 с.
11. Уткин Э. А. Государственное и муниципальное управление : [учеб. пособие] / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : Изд-во «ЭКМОС», 2001 г. – 304 с.
12. Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond / Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun // [English editor Paul Carline]. – Publication has been sponsored by Presence Switzerland and Swiss Agency for Development.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д.політ.н., проф.;
Репешко П. І., к.держ.упр.

© Штиршов О. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 24.05.2014 р.

ШТИРЬОВ Олександр Миколайович – к.держ.упр., доцент кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Коло наукових інтересів: проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах реформ.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

ВОЗНИЙ Сергій – аспірант НАДУ при Президентові України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: держава, молодіжна політика, формування та розвиток територіальних громад, взаємодія влади і людини політики та культури, в контексті розвитку самоврядування самодостатніх громад.

ГЛАДКИЙ Михайло Анатолійович – аспірант кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету, м. Дніпропетровськ, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, освіта регіону, громадська думка, європейська інтеграція.

ДЕЙНЕКО О. Т. – Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: нормативно-правові аспекти та шляхи їх удосконалення щодо забезпечення науковцям права на додаткову житлову площу.

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: територіальні інститути державного управління і місцевого самоврядування в Україні, виборчі системи й виборчі технології.

КАРАБІЛО Олександра Ігорівна – магістрант кафедри політичних наук Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: виборчі системи й виборчі технології.

КАРТАШОВ Євген Григорович – кандидат філософських наук, народний депутат України.

Коло наукових інтересів: процес формування екологічної свідомості населення як фактору у відтворювальному процесі територій в умовах глобалізації.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: державна молодіжна політика, місцеве самоврядування, державне управління, роль молоді в органах державної влади.

КОЗЛОВА Людмила Василівна – докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: проблеми взаємодії в органах місцевого самоврядування, модель взаємодії органів місцевого самоврядування; муніципальний менеджмент; проектний менеджмент в органах місцевого самоврядування.

КРИВОЛАПЧУК Марина Василівна – магістр Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: робітничі професії, кваліфікація, професійно-технічна освіта.

КРУГЛОВ Микола Петрович – народний депутат України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи формування механізмів щодо здійснення політики сталого розвитку регіонів України.

МАЛІКІНА Оксана Анатоліївна – викладач кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: вивчення міжнародного досвіду надання адміністративних послуг, місце адміністративних послуг в системі державного управління.

НІКІТЕНКО С. В. – кандидат історичних наук, доцент Херсонської філії Європейського університету.

Коло наукових інтересів: проблеми організації менеджменту та управління фізичною культурою і спортом в Україні на сучасному етапі.

ОЛІЙНИК Володимир Вікторович – кандидат педагогічних наук, докторант ДВНЗ «Університет менеджменту освіти».

Коло наукових інтересів: роль післядипломної освіти у формуванні людського капіталу нації в державному управлінні.

ОРЦЕВА Олена Сергіївна – аспірант Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи і механізми формування громадянського суспільства.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, державна політика України у сфері європейської інтеграції.

ПЛЕВАК Світлана Миколаївна – аспірант кафедри місцевого самоврядування, регіонального управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, організація органів державної влади, реформування органів державного управління, зарубіжний досвід.

СИМАК Сергій Васильович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: механізми формування та реалізації державно-приватного партнерства в Україні.

СТОЯН Олександра Юріївна – кандидат економічних наук, докторант Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи вдосконалення державного регулювання розвитку у сфері відновлювальної енергетики в Україні.

ТИМОФЄЄВ Сергій Павлович – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: громадська думка, механізми взаємодії державного управління та громадської думки.

ТОМЛІН-ТАТАРЕНКО Вікторія Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент, морська компанія «Мадера», м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: інформаційні технології та інформаційні процеси в державному управлінні.

ТУХТАРОВА Т. К – науковий співробітник Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, м. Дніпропетровськ, Україна.

Коло наукових інтересів: розробка та впровадження цільових програм у загальній системі органів державної влади щодо ефективної реалізації соціально-економічної політики.

ФУРТАТОВ Віктор Сафронівч – старший викладач кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні.

ШАТУН Володимир Тимофійович – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: менеджмент у системі державного управління, антикризове управління, світова та європейська інтеграція, громадська думка як «п'ята влада».

ШЕВЧУК Вікторія Вікторівна – здобувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: механізми державного регулювання в контексті модернізації та розвитку системи охорони здоров'я України.

ШТИРЬОВ Олександр Миколайович – кдерж.упр., доцент кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах реформ.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 223

Том 235

Редактор *О. Авраменко*.
Комп'ютерна верстка *О. Безверха*.
Друк *О. Мішалкіна*. Фальцювально-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 17.06.2014 р.
Формат 60х84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 16,74. Обл.-вид. арк. 14,45.
Тираж 300 пр. Зам. № 4432.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десанників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chdu.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.