

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

НАУКОВІ ПРАЦІ

Видається з грудня 2001 року
Періодичність – двічі на рік

Науковий журнал



Т. 305. Вип. 293
Серія «Державне управління»

Миколаїв
Вид-во ЧНУ імені Петра Могили
2017

Започатковано у 2001 році.

Засновник Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Свідectво про Державну реєстрацію журналу КВ № 15281. Видано 10.04.2009.

Рекомендовано до друку та поширення мережею Інтернет рішенням вченої ради Чорноморського національного університету ім. Петра Могили (протокол № 4 від 7.12.2017 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА

Клименко Л. П.	голова редакційно-видавничої ради, головний редактор журналу «Наукові праці», доктор технічних наук, професор, ректор ЧНУ 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 ЧНУ імені Петра Могили.
Смелянов В. М.	голова редколегії серії «Державне управління», доктор наук з державного управління, професор.
Іванов М. С.	голова редколегії серії «Політологія», доктор політичних наук, професор.
Мещанінов О. П.	голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор.
Горлачук В. В.	голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор.
Грбак 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 серії «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор.
Пронкевич О. В.	голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор.
Котляр Ю. В.	професор, голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор.
Гавеля В. Л.	голова редколегії серії «Соціологія», доктор філософських наук, професор.
Фісун М. Т.	голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник.
Лозко Г. С.	голова редколегії серії «Філософія», доктор філософських наук, професор.
Андрєєв В. І.	відповідальний секретар журналу «Наукові праці», кандидат технічних наук, доцент.

Наукові праці : наук. журн. / Чорном. нац. ун-т ім. Петра Могили ; ред. кол. : Смелянов В. М. (голова) [та ін.]. – Миколаїв, 2017. – Т. 305. Вип. 293. – 116 с. – (Державне управління).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

1. **Смелянов В. М.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Миколаїв) – голова редакційної колегії;
2. **Беглиця В. П.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв) – заступник голови редакційної колегії;
3. **Валляс Т.** – доктор політичних наук, професор (м. Познань, Польща) – заступник редакційної колегії;
4. **Стельмах А.** – доктор політичних наук, професор (м. Познань, Польща) – заступник редакційної колегії;
5. **Штирєв О. М.** – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв) – відповідальний секретар редакційної колегії;
6. **Андрієш В. І.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
7. **Антонова Л. В.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Миколаїв);
8. **Бакуменко В. Д.** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ);
9. **Багмет М. О.** – доктор історичних наук, професор, академік, Заслужений діяч науки і техніки (м. Миколаїв);
10. **Вашенко К. О.** – доктор політичних наук, с.н.с. (м. Київ);
11. **Дашій О. І.** – доктор економічних наук, професор НАН України, Заслужений працівник освіти України (м. Київ);
12. **Євтушенко О. Н.** – доктор політичних наук, професор, Відмінник освіти України (м. Миколаїв);
13. **Коваль А. В.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Миколаїв);
14. **Лопушинський І. П.** – доктор наук з державного управління, професор кафедри, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон);
15. **Серьогін С. М.** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Дніпропетровськ);
16. **Сорока С. В.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
17. **Стоян О. Ю.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
18. **Сиченко В. В.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Дніпропетровськ);
19. **Плеханов Д. О.** – доктор наук з державного управління, доцент (м. Миколаїв);
20. **Хаджирадєва С. К.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ);
21. **Шевчук О. В.** – доктор політичних наук, професор (м. Миколаїв);
22. **Беккер Р.** – доктор політичних наук, професор (м. Торунь, Польща);
23. **Бонусяк В.** – доктор історичних наук, професор (м. Жешув, Польща);
24. **Вальценбах Г.** – доктор наук, доцент (м. Брістоль, Велика Британія);
25. **Здїб М.** – доктор наук з державного управління, професор (м. Люблін, Польща);
26. **Мачей Ф.** – доктор історичних наук, професор (м. Познань, Польща);
27. **Харріс С.** – доктор наук, професор (м. Оттава, Канада);
28. **Шнидтке О.** – доктор наук, професор (Канада).

ISSN 2311-1666

Електронна версія збірника: http://idu.at.ua/index/naukovi_fakhovi_vidannja/0-25

Статті друкуються в авторській редакції

Журнал розміщений в «Ulrich's Periodical Directory». Індексовано в «Google Scholar»

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@chmnu.edu.ua

ЗМІСТ

<i>Кучеренко Ю. С.</i> Інститут виборчої системи: світовий досвід і його використання в Україні	8
<i>Малікіна О. А., Давидченко І. М.</i> Досвід зарубіжних країн у сфері соціального страхування	12
<i>Маляренко Н. Ю.</i> Аналіз ролі президента України в сучасній системі державного управління	17
<i>Новіцька Є. В.</i> Законодавче підґрунтя системи пенсійного забезпечення України та напрями його вдосконалення	24
<i>Прокопенко О. С.</i> Державна політика щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	29
<i>Слободянюк О.</i> Причини виникнення конфліктів в системі державного управління	34
<i>Сугак Т. В.</i> Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні	38
<i>Ткач І. В.</i> Зарубіжний досвід дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади	44
<i>Ткаченко І. М.</i> Професійна етика державного службовця як суспільна необхідність	52
<i>Беглиця В. П., Тимофєєв С. П., Домущей І. В.</i> Теоретико-методологічні засади контролю органів місцевого самоврядування	56
<i>Тимофєєв С. П., Кириленко О. В.</i> Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства	62
<i>Філатова І. О.</i> Принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою, як один із механізмів запобігання і протидії корупції у сфері земельних відносин	69
<i>Фірсова І. В.</i> Призначення стратегічного планування	73
<i>Штиршов О. М., Решетілов Г. О.</i> Удосконалення правового регулювання трудових відносин державних службовців України в умовах євроінтеграції	77
<i>Негода В. А.</i> Нова державна регіональна політика в Україні – шлях до успіху	83
<i>Драган І. О.</i> Механізм розвитку державного регулювання суспільних відносин у сфері природокористування	89
<i>Плеханов Д. О., Світликів О. В.</i> Основні напрями та законодавча база реформування судової влади в Україні	95
<i>Євтушенко О. Н.</i> Лідерство і керівництво: сутність понять, їх місце й роль в системі публічного управління України	99
<i>Дяченко О. П.</i> Напрями удосконалення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні	106
<i>Миколасць А. П.</i> Ефективність функціонування громадських об'єднань в умовах становлення публічного управління	110

СОДЕРЖАНИЕ

Кучеренко Ю. С. Институт избирательной системы: мировой опыт и его использование в Украине	8
Маликина О. А., Давыдченко И. М. Опыт зарубежных стран в сфере социального страхования	12
Малярченко Н. Ю. Анализ роли президента Украины в современной системе государственного управления	17
Новицкая Е. В. Законодательная основа системы пенсионного обеспечения Украины и направления его совершенствования	24
Прокопенко О. С. Государственная политика в сфере социальной защиты детей-сироты детей, лишённых родительской опеки	29
Слободянюк О. Причины возникновения конфликтов в системе государственного управления	34
Сугак Т. В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления в Украине	38
Ткач И. В. Зарубежный опыт соблюдения принципов прозрачности и открытости в деятельности органов публичной власти	44
Ткаченко И. М. Профессиональная этика государственного служащего как общественная необходимость	52
Беглиця В. П., Тимофеев С. П., Домущей И. В. Теоретико-методологические принципы контроля органов местного самоуправления	56
Тимофеев С. П., Кириленко О. В. Связи органов публичного управления с общественностью как важный элемент развития гражданского общества	62
Филатова И. О. Принцип экстерриториальности согласования проектов землеустройства, как один из механизмов предотвращения и противодействия коррупции в сфере земельных отношений	69
Фирсова И. В. Назначение стратегического планирования	73
Штырев А. Н. Решетилов Г. О. Усовершенствование правового регулирования трудовых отношений государственных служащих Украины в условиях евроинтеграции	77
Негода В. Новая государственная региональная политика в Украине – путь к успеху	83
Драган И. Механизм развития государственного регулирования социальных отношений в области природопользования	89
Плеханов Д., Светликова О. Основные направления и законодательная база реформирования судебной власти в Украине	95

<i>Евтушенко А.Н.</i> Лидерство и руководство: сущность понятий, их место и роль в системе публичного управления Украины	99
<i>Дяченко А.</i> Пути совершенствования государственного механизма регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики в Украине	106
<i>Миколаєц А.П.</i> Эффективность функционирования общественных объединений в условиях становления публичного управления	110

CONTENTS

Kucherenko Y. Institute of the electoral system: world experience and its use in Ukraine	8
Malikina O., Davydchenko I. Experience of foreign countries in the field of social insurance.....	12
Malyarenko N. Analysis of the role of the President of Ukraine in the modern system of public administration	17
Novitskaya E. Legislative basis of the system of retirement provision in Ukraine and the direction of its improvement	24
Prokopenko O. State policies on social protection of orphans and children deprived of Parental care	29
Slobodyanuk O. The causes of conflicts in the system of public administration	34
Sugak T. Peculiarities of Disciplinary Responsibility of Civil Servants and Local Government officials in Ukraine.....	38
Tkach I. International experience of compliance with the principle of transparency and openness in activity of public authorities	44
Tkachenko I. Professional of civil servant as public necessity	52
Beglytsya V., Tymofeev S., Domushchey I. Theoretical and methodological principles of control in local government.....	56
Tymofeev S., Kirilenko V. Public Relations Public Administration as an Important Element of Civil Society Development	62
Filatova I. The principle of the extraterritoriality of the coordination of land management projects, as one of the mechanisms for preventing and combating corruption in the sphere of land relations.....	69
Firsova I. Purpose of strategic planning.....	73
Shtyrov O., Reshetilov G. Improvement of Ukrainian public officials labor relations legal regulation in conditions of eurointegration.....	77
Negoda V. New state regional policy in Ukraine – road to success	83
Dragan I. Mechanism of development of public regulation of social relations in the field of natural resources	89
Plekhanov D., Svetlikova O. Main directions and legislative basis for reforming the judicial authority in Ukraine	95

<i>Yevtushenko A.N.</i> Leadership and management: the essence of concepts, their place and role in the system of public administration of Ukraine	99
<i>Diachenko O.</i> Directions of improvementof the state mechanism of the process of counteracting the development of the shadow economy in Ukraine	106
<i>Mikolaets A. P.</i> Effectiveness of functioning of public associations in the conditions of the establishment of public administration.....	110

ІНСТИТУТ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Автор статті аналізує світовий досвід виборчого процесу як запоруки політичної відповідальності перед громадою. Особливу увагу приділено визначенню типу виборчої системи. Зроблено висновок, що інститут виборів стоїть на досить високому рівні в ієрархії цінностей політичної культури в сучасному світі, протк представники українського політичного класу, а також політичні інститути виявилися неготовими до проведення демократичних реформ світового рівня.

Ключові слова: виборча система; світовий досвід; перспективи впровадження.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах демократії вибори виконують функцію реального механізму формування органів влади, якщо проводяться у суворій відповідності до закону, гласно й неупереджено з боку органів влади. Вибори – сукупність процедур, за якими відбувається трансформація волі виборців у представницькі мандати, в демократичній правовій державі є єдиним юридично гарантованим і легітимним способом формування державних і муніципальних органів. Саме тому повинні проводитись періодично, гласно, відкрито (коли громадськість спостерігає за ходом проведення виборів) й встановлені терміни.

У зв'язку з цим, важлива роль інституту виборів в демократичних державах не викликає сумніву. Недемократичні режими не відмовляються від проведення виборів взагалі, хоча останні й перетворюються на просту формальність, якийсь ритуал із заздалегідь відомими результатами. При відсутності демократії, але з наміром зберегти видимість виборів на виборчі органи чиниться певний тиск, для того щоб вони забезпечили потрібні керівникам держави підсумки голосування. Проте спроби імітації виборів свідчать про те, що значимість інституту виборів визнана всіма державами. Таким чином, інститут виборів стоїть на досить високому рівні в ієрархії цінностей політичної культури в сучасному світі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню окремих аспектів виборчого права та виборчих систем присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема Р. Балабан, М. Варій, Л. Кочубей, О. Мазур, Ю. Остапеч. Проблеми типології виборчих систем досліджував Р. Панкевич та М. Рибачук. Щодо зарубіжних дослідників даного питання, то використовувались праці Р. Таагепера та Л. Хуана.

Формування цілей статті. Враховуючи сьогоднішні реалії виборчої системи в Україні, метою статті є розгляд світового досвіду виборчих систем, використання його в Україні, щоб забезпечити побудову української демократичної держави і громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Який тип виборчої системи більш прийнятний для тої чи іншої держави, вирішується з урахуванням її національних традицій державного будівництва, етнічної, міжконфесійної специфіки взаємовідносин в суспільстві, особливостей менталітету і політичної культури громадян.

Більшість європейських країн до середини XIX ст. при формуванні виборчих органів влади користувалися мажоритарною системою, але внаслідок розвитку політичних партій ця система поступово була замінена пропорційною системою. І починаючи з цього моменту пропорційна виборча система отримує широке застосування при формуванні не тільки парламентів, а й органів місцевого самоврядування.

Принципом мажоритарності на сучасному етапі користуються при формуванні палати громад у Великобританії, а також при виборі членів Національних зборів Франції, а також в ряді країн, наприклад, в Німеччині, Греції, Італії та ін., подекуди, з метою використання переваг обох систем на практиці застосовується змішана виборча система. Дуже часто у виборчій системі бачать лише порядок проведення виборів і розподілу мандатів за результатами голосування, але це далеко не так [4, с. 18].

Питання виборчої системи перш за все питання влади. Політичні сили, що борються за владу, оцінюють виборчі системи з тієї вигоди, яку вони матимуть в кінцевому результаті. Виборча система виділяє електоральну стратегію учасників виборчої

кампанії, надає величезний вплив на партійне будівництво і процеси легітимації політичної влади. Правильно обрана виборча система в умовах багатовимірності здатна надати всім політичним силам можливість реалізувати своє електоральне покликання. При виборі типу виборчої системи потрібно виходити не з сьогоднішніх міркувань, а з того, наскільки той чи інший її тип буде сприяти розвитку політичних партій, становленню багатопартійності, демократизації країни в цілому.

Виборче законодавство є тонким індикатором політичних процесів, що відбуваються в суспільстві і тому електоральні «правила гри» нерідко переглядаються і піддаються змінам. На наш погляд, не можна протиставляти ці дві системи, виходячи з принципу ефективності. Безумовно, обидві системи не позбавлені як достоїнств, так і недоліків, але при цьому необхідно виходити з того, що світова електоральна практика не знає ідеальних процедур проведення виборних кампаній. Мабуть, головним фактором, що впливає на характер виборчої системи, є специфіка взаємовідносин між різними гілками влади, обумовлена Конституцією. Якщо в державі практикується президентська форма правління, то тут парламент матиме дещо приглушений характер, а якщо ж при створенні державних органів застосовується принцип парламентаризму, то в такому випадку роль парламенту в політичній системі суспільства буде домінантною.

В умовах президенталізму як особливого вияву інституту глави держави, уряд в меншій мірі залежить від парламенту. Його стійкість визначається перш за все економічною і політичною стабільністю в суспільстві. Тому модель парламентаризму, існуюча в президентських республіках, розглядається в якості інструмента щодо забезпечення консенсусу в суспільстві, і досягненню цієї мети служить пропорційна виборча система, яка здатна створити умови для найбільш повного представництва і передати різноманітність громадських поглядів в парламенті.

Поєднання президенталізму з пропорційною виборчою системою в світовій практиці не отримало широкого поширення. Такий симбіоз характерний перш за все для країн Латинської Америки. Як відзначають фахівці, в цих країнах перехід від мажоритарної виборчої системи до пропорційної став підсумком політичного компромісу [14, с. 218]. Пропорційна система в цих суспільствах розглядалася як інструмент щодо забезпечення справедливого представництва в парламенті і боротьби з авторитарними тенденціями в політичній владі. Однак досвід цих же країн свідчить про те, що виборча система не може виступити гарантом демократичного розвитку, оскільки вона в складній конструкції демократичного облаштування хоча і займає важливе місце, але тим не менш може стати ефективною тільки в тому випадку, якщо всі учасники політичного процесу в рівній мірі признають і будуть дотримуватися прийняті електоральні правила, якщо в суспільстві усвідомлюють і приймають демократичні цінності і т. д.

У політичній науці загальноприйнятим є теза про несумісність президенталізму з пропорційною виборчою системою. Про це в своїх роботах неодноразово згадував Х. Лінц [14, с. 220]. Сенс сказаного полягає у тому, що сильна президентська влада несумісна з сильними партіями. У разі формування парламенту на основі пропорційної системи, де виборець безпосередньо голосує за політичну партію, виникає ряд потенційних небезпек у взаєминах президента з законодавчою владою, які є загрозою для демократії.

З історії відомо, що успіхи в розвитку демократії в чималому ступені пов'язані з переходом до пропорційного представництва. Як бачимо з даного простого розрахунку, навряд чи при такому співвідношенні контактів депутата зі своїми виборцями. Припустимо, склад Верховної ради формується строго на основі мажоритарної системи, в результаті отримаємо співвідношення представництва 1 депутат на 225 тис. виборців. Можна вести мову про інтенсифікацію зв'язків між електоратом і його представниками. Поліпшення системи зворотного зв'язку може бути досягнуто і іншими, більш ефективними способами, наприклад, аналізом застосовуваної зараз в Україні пропорційної системи, яка передбачає наявність єдиного загальнонаціонального округу [1, с. 54].

У деяких державах подібна система практикується, але вона характерна переважно для малих країн, прикладом чого може служити ефективність функціонування окружної системи в Нідерландах та Ізраїлі, що володіють невеликими територіями при високому ступені однорідності [4, с. 28]. Чималий вплив на вибір виборчої системи надають особливості партійної системи держави. Пропорційна система сприяє появі безлічі дрібних партій і проникненню їх в парламент, що в кінцевому рахунку призводить до зниження працездатності парламенту. Звісно ж, що ця теза не зовсім коректна, оскільки досвід деяких країн свідчить про те, що перехід від пропорційної виборчої системи до мажоритарної істотно не впливає на кількість партій. Необхідно виходити з того, що кількість партій в суспільстві з постійною політичною системою визначається в більшості випадків природним ходом розвитку і становлення демократичних засад в суспільстві. Крім того, світова практика знає іншого способу обмеження появи нових партій і їх потрапляння в парламент.

Це, по-перше, введення процентного бар'єру, який встановлює, який процент голосів повинна отримати політична партія, щоб бути представленою в парламенті; по-друге, посилення правил реєстрації нових політичних партій при одночасному розширенні можливостей для вже існуючих; по-третє, лібералізація правил реєстрації нових партій з одночасним жорсткістю правил участі в виборних кампаніях і т. д.

Традиційно прихильники мажоритарної системи відзначають, що «ефективним засобом для подолання конфлікту між двома формами представництва – партійним і цивільним – є проведення виборів в

законодавчі органи тільки за мажоритарною виборчою системою із забезпеченням рівного права участі в них об'єднань громадян, а не тільки політичних партій і що уявлення про демократію як про конкуренцію передбачає головним завданням голосування визнання лідерства, а не відтворення конфігурації різних інтересів і думок виборців на рівні виборних зібрань [6, с. 351]. Тому перевагу слід віддати мажоритарній системі, яка вносить елемент ефективності в систему, яка в інших відносинах відрізняється досить невисокою ефективністю.

Безумовно, неправильно заперечувати той факт, що в сучасних умовах

будь-який уряд потребує деякої незалежності від партійно-політичних програм, оскільки стає все складніше передбачити всі події, на які урядам доводиться реагувати. Якщо в існуючих обставинах потрібна певна незалежність депутатів від виборців, то кандидатам в депутати логічніше пропонувати електорату свою здатність приймати потрібні рішення, замість того щоб пов'язувати себе руки конкретними обіцянками, а виборці повинні усвідомлювати, що уряду доводиться мати справу з непередбачуваними обставинами. Тоді, з точки зору електорату, «особиста довіра, яку вселяє кандидат, – більш підходяща підстава для вибору, ніж оцінка планів майбутніх дій» [10, с. 12]. Виборець повинен надати депутату та уряду певну свободу щодо вибору інструментів і способів виконання програм.

Але при цьому відносна незалежність влади від виборців зовсім не значить її цілковиту безвідповідальність. Сучасний виборець зберігає за собою вирішальну владу, якою він наділений при представницькому правлінні. Виборці не утворюють однорідну масу, яку можна як завгодно поділити відповідно до політичних уподобань. Вони об'єднуються в різні партії, рухи відповідно до тих розколів, які є в суспільстві. Але при цьому очевидно, що жоден соціально-економічний або культурний розкол не є більш важливим і стійким, ніж будь-які інші. Формування ж парламенту на основі тільки мажоритарної системи може призвести до атомізації депутатського співтовариства, яка легко перетвориться в даному випадку для влади в більш керовану масу, де простіше буде домовлятися з кожним депутатом окремо, ніж з організованою групою в рамках політичної партії [7, с. 312].

Аморфна структура парламенту створить чимало передумов для маніпулювання поведінкою депутатів у ході парламентської діяльності. Крім того, формування законодавчого органу на основі мажоритарної системи не сприятиме політичному самовизначенню суспільства і політичному структуруванню парламенту в цілому.

Звісно ж, що застосування змішаної системи при формуванні законодавчого органу на даному етапі розвитку українського суспільства було б найбільш вірним. Такий підхід до формування парламенту, на наш погляд, найбільшою мірою сприяв би реалізації конституційних прав громадян обирати і бути обраними, реальної участі в управлінні державними справами більш широких верств населення,

політичних партій і рухів, збалансованості гілок влади. Крім того, змішана виборча система розширює права виборця, надаючи йому два голоси. Голосуючи за партійний список в рамках пропорційної частини, виборець віддає перевагу тій партії, яка, на його погляд, найбільшою мірою відображає його інтереси, а обираючи одного з кандидатів за мажоритарними списками, виборець обирає того, хто, на його думку, заслуговує на довіру.

Висновки. Таким чином, дослідження положень виборчих систем країн світу дозволяє дійти висновку, що визначальний вплив на побудову системи виборчого процесу має ступінь розвитку демократичних традицій, у тому числі – наявність досвіду проведення демократичних і чесних виборів. У більшості країн система виборчих органів є децентралізованою, між її складовими наявні зв'язки координації, а не субординації; повноваження вищого органу адміністрування виборів покладено на центральний орган виконавчої влади, як правило, Міністерство внутрішніх справ.

Результати дослідження дають право зробити висновок про відсутність єдиної «правильної» моделі виборчого процесу, яка може застосовуватись як шаблон для національного законотворення. Міжнародні стандарти виборів представляють собою лише комплекс принципів і ідей, а не механізмів їх досягнень. Ефективне й відповідальне виконання українським політичним класом своїх функцій повинні забезпечувати окремі механізми, такі як підвищення мотивації, дослідження ціннісних засад, участь громадян у процесах державно-політичного управління. Також важливе значення відіграє механізм забезпечення зміни поколінь у державно-владних структурах. Чинником професіоналізації діяльності політичного класу є їх політична підготовка в межах менеджерської парадигми, а також консультацій з політичними силами щодо ступеня і рівня розмежування політичних і управлінських завдань.

Українське законодавство, предметом регулювання якого є вибори, фактично не містить норм, які б не відповідали міжнародним стандартам. Проте для України у зв'язку з прийняттям нею курсу на гармонізацію національного законодавства з європейським правом постає питання відповідності законодавства України з урахуванням особливостей побудови системи адміністрування виборчого процесу, економічних, політичних та етнокультурних особливостей нашої нації європейським стандартам.

Перспективи подальших досліджень. Розвиток та удосконалення виборчої системи України становить невід'ємну частину загального конституційного процесу і входить до кола завдань, які мають бути розв'язані в ході триваючої нині конституційної модернізації. При цьому доцільно закріпити на конституційному рівні загальне визначення типу виборчої системи в Україні, що дозволить забезпечити принцип стабільності виборчого законодавства та унеможливить швидкі й кардинальні зміни типу виборчої системи, які часто

зумовлені не суспільно-правовою потребою, а виключно політичними міркуваннями.

Список використаних джерел

1. Балабан Р.В. Теорія виборчої системи [Текст] / Р.В. Балабан. – К.: Либідь, 2007. – 108 с.
2. Варій М.Й. Політико-психологічні передвиборні та виборчі технології [Текст] / М.Й. Варій. – К.: Ельга: Ніка-Центр, 2003. – 398 с.
3. Кочубей Л.А. Виборчі технології [Текст] / Л.А. Кочубей. – К.: Укр. Центр політ. менеджменту, 2008. – 331 с.
4. Мазур О.Г. Виборчі системи: світовий досвід [Текст] / О.Г. Мазур. – Луганськ: видавництво Східноукраїнського державного університету, 2008. – 51 с.
5. Остапеч Ю. Виборчі системи і процеси [Текст] / Ю. Остапеч // Політологія: підручник / за ред. М.М. Вегеша. – К.: Знання, 2008. – С. 224–250.
6. Панкевич Р. Проблеми типології виборчих систем [Текст] / Р. Панкевич // Вісник Львівського університету. – 2002. – Вип. 4. – С. 349–357.
7. Примуш М. В. Виборча система [Текст] / М. В. Примуш // Політичні партії: історія та теорія. – К.: Вид. дім «Професіонал», 2008. – С. 298–316.
8. Пугачев В.П. Выборы [Текст] / В.П. Пугачев // Политология: учебник – М.: ООО «Изд-во «ЭКМО», 2003. – С. 296–324.
9. Рибачук М. Аналіз концепцій сучасних моделей виборчих систем [Текст] / М. Рибачук, Б. Райковський // Політичний менеджмент: Політологія. Соціологія. Психологія. – 2009. – № 3. – С. 46–59.
10. Романюк А. Партії та електоральна політика [Текст] / А. Романюк, Ю. Шведа. – Львів: ЦПД-«Астролябія», 2005. – 366 с.
11. Скрипкина Ж. Б. Избирательные системы и технологии [Текст] / Ж. Б. Скрипкина. – М.: Вузовский ученик, 2007. – 174 с.
12. Таагепера Р. Описание избирательных систем [Текст] / Р. Таагепера, М.С. Шугарт // Полис. – 1997. – № 3. – С. 120–139.
13. Табачник Д.В. Западные избирательные системы: мифы, геополитика и права человека [Текст] / Д.В. Табачник, О.И. Верник. – Харьков: Фолио, 2009. – 271 с.
14. Хуан Л. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. – М., 2006. – С. 216–222.

Ю. С. Кучеренко,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ: МИРОВОЙ ОПЫТ И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В УКРАИНЕ

Автор статьи анализирует мировой опыт избирательного процесса как залог политической ответственности перед обществом. Особое внимание уделено определению типа избирательной системы. Сделан вывод, что институт выборов стоит на достаточно высоком уровне в иерархии ценностей политической культуры в современном мире, протк представители украинского политического класса, а также политические институты оказались не готовы к проведению демократических реформ мирового уровня.

Ключевые слова: избирательная система; мировой опыт; перспективы внедрения.

Y. Kucherenko,

PetroMohylaBlackSeaStateUniversity, Mykolaiv, Ukraine

INSTITUTE OF THE ELECTORAL SYSTEM: WORLD EXPERIENCE AND ITS USE IN UKRAINE

The author analyzes the international experience of the electoral process as a guarantee of political responsibility to the community. Particular attention is given to the type of electoral system. It was concluded that the institution of elections is at a high level in the hierarchy of values of political culture in the modern world protk representatives of the Ukrainian political class and political institutions were not ready to democratic reform world standards.

Key words: electoral system; international experience; the prospects for implementation.

Рецензенти: *Євтушенко О. Н.*, д-р політ. наук, професор;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., канд. політ. наук, доцент.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Кучеренко Ю. С., 2017

Дата надходження статті до редколегії 14.08.17

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

Досліджено історичні передумови розвитку соціального страхування в низці країн світу. Проаналізовано ключові інституціональні характеристики окремих національних систем соціального страхування. Виділено концептуальні компоненти формування цивілізованого інституту соціального страхування, що засновані на передових досягненнях. Наведено приклади використання систем соціального страхування з досить розвинутою автономією і диференційованими внесками в країнах з розвинутою економікою. Наприкінці зроблено висновок, що забезпечення функціонування систем соціального страхування в значній мірі залежать від національних особливостей та розвиненості систем соціального захисту, визначено пріоритетні напрями їх розвитку для України.

Ключові слова: соціальне страхування; зарубіжний досвід; соціальне забезпечення.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні особливості розвитку світової економіки й міжнародних взаємовідносин, процесів ринкової трансформації національної економіки, що пов'язані із входженням нашої держави до системи світових економічних та господарських зв'язків потребують нового розвитку страхового ринку з врахуванням існуючого міжнародного досвіду та національних особливостей. Особливо це є нагальним для країн з перехідною економікою, до яких відноситься й Україна, де протягом тривалого часу відбуваються зміни економічної системи. Крім економічних передумов основою для покращення страхового ринку є особливості сучасного життя людини, яке все більшою мірою наповнюється різноманітними соціально-економічними ризиками: нещасні випадки, хвороби, старіння населення, високий рівень безробіття тощо. Розвинені країни зниження вказаних ризиків покладають на базовий інститут соціального страхування, який пережив суттєві зміни протягом останніх років. Всі вказані процеси зумовлюють необхідність проведення ґрунтовного аналізу міжнародного ринку страхування й розроблення ефективних шляхів використання зарубіжного досвіду в галузі страхування для подальшого розвитку ринку страхування в Україні, що стане передумовою успішного здійснення соціально-економічних реформ, стабільного розвитку національної економіки та подальшої інтеграції нашої держави у світове співтовариство.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам соціального страхування присвячені дослідження таких науковців, як: В. Безуглої, І. Загребі, О. Радецької тощо. Питанням щодо використання зарубіжного досвіду в сфері страхування присвячені праці таких дослідників, як: М. Мальованого, С. Рівчаченко, А. Суханової та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Враховуючи сьогоденні реалії сфери соціального страхування в Україні, метою статті є розгляд зарубіжного досвіду в сфері соціального страхування, а також визначенні пріоритетних напрямків розвитку цієї сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Участь держави в управлінні аргументується її внесками до фондів соціального страхування та в цілому зацікавленістю в ефективному функціонуванні установ страхування, які, навіть якщо підпадають під положення приватного права, в дійсності представляють громадські послуги. Держава в окремих випадках бере участь в оперативній (адміністративній) діяльності страхових організацій. Наприклад, до компетенції держави віднесені питання визначення статусу та адміністративної організації Національного інституту страхування Бельгії, який є державною установою. Національне управління по сімейним виплатам найманим працівникам здійснює надані йому повноваження. У цих межах управління самостійне, за винятком тих питань, за які відповідає держава. Рамки компетенції і діяльності Федерації

органів управління соціального забезпечення Іспанії також визначені в законодавчому порядку. Встановлено законом обов'язки, компетенція і склад Ради директорів Генеральної дирекції соціального забезпечення Португалії. Обсяг діяльності, завдання і організація Національного управління соціального страхування Швеції також визначені в інструкціях, опублікованих державою. У той же час є країни, де страхові установи мають велику свободу діяльності [3, с. 255].

Наголосимо, що в Австрії інститути соціального страхування – незалежні установи, що не отримують інструкцій. Каси товариства взаємодопомоги в сільському господарстві у Франції є приватними установами, що надають на професійній основі і відповідно до принципів взаємодопомоги громадські послуги. У більшості систем соціального страхування соціальні допомоги призначаються державою. Однак є країни, де системи, крім управління галуззю або галузями соціального забезпечення, за які вони несуть відповідальність (вплата соціальних допомог та збір внесків), наділені самостійністю у виконанні цих функцій. Такими установами є:

- каси товариств взаємодопомоги в сільському господарстві у Франції, які вільно керують, крім соціального страхування в сільському господарстві, ще трьома секторами, а саме: програмами охорони здоров'я та соціальними програмами, превентивної медичної допомогою і попередженням нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань осіб, які працюють в сільському господарстві по найму;

- федерація німецьких установ пенсійного страхування ФРН. Питання надання пенсій детально врегульовані законом. У той же час установи пенсійного страхування абсолютно вільні у наданні допомоги на охорону здоров'я професійну реабілітацію, а також ряду послуг (наприклад, медична допомога або допомога на дому). Вони можуть вживати заходів щодо здійснення діяльності, спрямованої на надання допомоги застрахованим або членам їх сімей з підтримки або забезпечення працездатності або щодо поліпшення стану здоров'я застрахованого населення;

- Федеральний інститут зайнятості ФРН. Питання надання допомоги по безробіттю і сімейним виплатам врегульовані законом. Однак закон не поширюється на додаткове навчання та професійну реабілітацію, які (частково) залишені на розсуд установ [5, с. 193].

В Інституті додаткових пенсій для ринку праці Данії рада директорів інституту, виходячи з його доходів, приймає рішення про збільшення розмірів пенсій у зв'язку із зростанням цін, положенням національної економіки і фінансовим становищем застрахованих осіб. Рада директорів може також прийняти рішення про зміну ставки внесків.

Існують три типи взаємин між державою і установою з цього питання.

По-перше, держава зберігає за собою право призначати керівника установи. Для прикладу, в

Національному інституті страхування на випадок хвороби та інвалідності в Бельгії генерального адміністратора, його заступника та співробітників, керівників служб контролю (медичного та адміністративного) призначає король країни. Крім того, в Національному управлінні з сімейних допомог для найманих працівників, генерального директора та його заступника також призначає король, й, навіть, встановлює термін та умови їхнього перебування на службі. В Іспанії держава призначає склад керівного персоналу Федерації органів управління соціального забезпечення. В Швеції державою призначається генеральний директор та його заступники й керівники відділів та підрозділів Національного управління соціального страхування.

По-друге, в деяких країнах роль держави зводиться виключно до утвердження певних призначень. На таких умовах організовано діяльність Федерації австрійських установ соціального страхування, Національного інституту соціального страхування Італії й Каси товариств взаємодопомоги в сільському господарстві Франції. Зокрема, керівництво Каси (директора, його заступників та помічників чи генерального секретаря) призначає адміністративна рада кожної каси, однак, лише після того як їх було включено до списку осіб, що є відповідальними за роботу кас та представлених для розгляду до Міністерства сільського господарства. Керівництво каси може приступити до виконання власних обов'язків лише за умови схвалення їхнього призначення Комісаром Республіки відповідного району, який вповноважений діяти від імені Міністерства сільського господарства. Крім того навіть керівники бухгалтерських служб мають бути затверджені на посаду Комісаром Республіки відповідного району.

По-третє, в деяких країнах держава взагалі не приймає участь ні під час призначення, ні під час затвердження керівників. Такий підхід характерний для таких країн, як Данія (щодо Інституту додаткових пенсій для ринку праці), Ізраїлю (щодо Інституту страхування на випадок хвороби), Німеччини (щодо Федерації німецьких установ пенсійного страхування) [1, с. 105].

Варто наголосити, що в більшості випадків держава зберігає за собою право контролювати вказані органи, зокрема:

1. Держава може здійснювати контроль різного характеру, наприклад, він може носити юридичний, а не технічний характер (Федерація німецьких установ пенсійного страхування). За таких умов контролюючі органи можуть оголосити про порушення установою пенсійного страхування та вимагати вжити необхідні заходи до його виконання. Контролюючі органи також можуть виступати з критикою бюджету, спостерігати за управлінням й бухгалтерським обліком, вони затверджують купівлю нерухомості. За інших умов держава може повноваження навіть щодо розпуску адміністративних органів. Для прикладу, такий стан речей в Федерації австрійських установ соціального страхування, де здійснюється контроль за всіма видами діяльності керівників соціального

страхування (включаючи необхідність дотримання законів та виконання завдань по важливих програмах). Крім того, контролюючі органи можуть скасовувати чи припиняти дію рішень адміністративних органів, та, навіть, розпускати адміністративний орган.

2. Держава бере участь на загальній основі в питаннях щодо фінансування системи, може здійснювати додаткові внески, покривати балансовий дефіцит чи надавати дотації. За таких умов держава здійснює безпосередній контроль та нагляд за установою, який посилюється із збільшенням наданих сум. Для прикладу, Каси товариства взаємодопомоги в сільському господарстві Франції, що володіють значним капіталом, в основі якого субсидії з національного бюджету, контролюються відразу кількома органами, а саме: представниками Міністерства сільського господарства (орган, що несе відповідальність за функціонування), службовцями Міністерства фінансів та самим фінансовим судом. Наприклад, в Німеччині бюджет Федерального інституту зайнятості має бути затвердженом Федеральним урядом. Однак, варто наголосити, що вказана процедура має певні суперечності. По-перше, уряд вважає, що має повне право брати участь у вказаних процесах, тому що за законом несе відповідальність за наявність фінансового дефіциту. По-друге, інститут володіє адміністративною незалежністю від федерального уряду. Схожа ситуація в Швеції, де Національне управління соціального страхування, що фінансується за допомогою державних фондів, повинен кожного року представляти свій бюджет на схвалення до парламенту [7].

У питаннях організації і функціонування систем соціального страхування держава відіграє надзвичайно важливу роль. Вона визначає правила взаємовідносин основних суб'єктів соціального страхування, в окремих випадках датує брак фінансових коштів, визначає мінімальні норми соціального захисту. Фінансування соціального страхування включає дві взаємопов'язані між собою групи питань щодо:

1) фінансового забезпечення системи соціального страхування (джерел, способів та форм отримання й накопичення грошових коштів);

2) способів та форм витрати й розподілу коштів в різних системах соціального страхування [6, с. 88].

Головне джерело фінансування соціального страхування в країнах з ринковою економікою – це страхові внески застрахованих та роботодавців (на користь тих осіб, що працюють за наймом), а також – субсидії від держави. Однак, в цілому, система соціального страхування ґрунтується на принципах страхової солідарності. Тобто, страхові внески роботодавця та безпосередньо самих застрахованих людей відіграють роль основного джерела надходжень, що дає змогу забезпечити виплату компенсацій за втрату прибутку пропорційно до його величини (однак, певним чином обмежену), а кошти держави, зазвичай, використовуються для призначення виплат загального характеру та

забезпечення мінімального рівня страхових допомог, якщо для таких виплат бракує надходжень від страхових внесків. Зауважимо, що частка кожного із вказаних джерел фінансування є різною в більшості країн, однак більшість з них (в Австрії, Бельгії, США, Японії, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландах) обсяги відрахування серед застрахованих та роботодавців становлять майже 70–80 % від всіх надходжень до страхових фондів. Крім того частка різноманітних джерел є неоднаковою в різних системах соціального страхування, оскільки є залежною від цільового призначення, так і особливостей країни. Наприклад, витрати по страхуванню від нещасних випадків і професійних захворювань несуть всюди тільки роботодавці, витрати на сімейну допомогу – роботодавці та держава. Трудящі поряд з ними розділяють тягар фінансування страхових допомог по безробіттю, хвороби, материнства, а також пенсій по старості, інвалідності і по втраті годувальника. Існує велика різноманітність в структурі джерел фінансування соціального страхування – як окремих його видів, так і сукупної величини по всім разом узятим видам. Частка внесків трудящих коливається від 3,7% в Данії, 13,9% в Італії, до 29,6% в ФРН і 36,8% в Нідерландах. Частка внесків роботодавців найбільш висока в Італії і Франції – відповідно 53,3 і 52,8% і найменша в Данії – 10,4%. Внески ж держави найнижчі в Нідерландах – 18,6% і у Франції – 20,5%, а найвищі в Данії – 81,5%, потім у Великій Британії – 43,4%, Італії – 30,6%. Що стосується частки відрахувань самих трудящих по відношенню до їх заробітної плати, то вона становила в останні роки в Італії понад 8%, Греції – 9%, Бельгії – 12%, Франції – близько 14%, ФРН – 17,3% і в Нідерландах – близько 27% [3, с. 256].

Таким чином, в різних країнах розподіл часток фінансування систем соціального страхування складається по-різному, оскільки формувалося воно під впливом конкретної практики, національних традицій і співвідношення суспільних сил. Співвідношення часток страхових внесків працівників, роботодавців і субсидій держави є досить складною соціально-економічною проблемою. Разом з податками, внески для працівників означають суттєві відрахування і що збалансованість залежить від функціонує в країні економічної системи і соціальної політики держави. Найчастіше страховий внесок незалежно від того, хто його виплачує, скорочує поточні доходи працівників і являє собою «відкладену заробітну плату», яка повинна в майбутньому задовольняти потреби, пов'язані з виникненням випадків страхового ризику. Величина внеску на сукупне соціальне страхування всього населення – один з ключових питань соціальної політики держави.

Це пояснюється рядом причин: величина страхового внеску багато в чому визначає політику розподілу суспільного доходу; від неї залежить масштаб скорочення поточного доходу; пропорції перерозподілу доходу між високо- і низькооплачуваними працівниками, а також перерозподіл доходу між групами трудящих,

схильних до різною мірою професійним ризиком. Саме в пропорціях страхових внесків та знаходить своє матеріальне вираження ідея солідарності трудящих, в ім'я якої всі інші суб'єкти беруть участь у формуванні фондів, використовувати які в більшій мірі будуть менш матеріально забезпечені, зайняті у виробництвах з високим рівнем професійного ризику, що живуть в гірших умовах і в більшій мірі піддаються соціальному ризику. Реалізація прав на соціальний захист за допомогою автономних і «прозорих» систем соціального страхування дозволяє пом'якшити соціальну напруженість в суспільстві, посилює мотиваційні установки по самозабезпеченню у працівників, підвищує відповідальність за соціальний добробут працівників з боку роботодавців, посилює функцію гаранта з боку держави, створює механізми по досягненню соціального консенсусу в суспільстві [2, с. 287].

У більшості країн з ринковою економікою використовують системи соціального страхування з досить розвиненою автономією і диференційованими внесками. Одним із прикладів є міжгалузева диференціація, в основі якої лежить ідея про те, що кожна галузь повинна компенсувати працівникові позов професійних наслідків праці в ній (в залежності від шкідливості або небезпечності умов праці). У деяких країнах, наприклад в Норвегії, величина внеску диференціюється по регіонах. Страховий внесок диференціюється і залежить від рівня професійного ризику (страхування від нещасних випадків на виробництві), від величини заробітної плати, від природно-кліматичних умов. Це регулювання здійснюється за допомогою зміни пропорції внесків працівників і роботодавців та загальної величини страхового внеску. У цьому випадку проявляється протиріччя між високооплачуваними працівниками, відраховують великий обсяг коштів до фондів соціального страхування, і низькооплачуваними, частіше користуються страховими виплатами. Це викликає у високооплачуваних категорій трудящих бажання залишатися поза системою (або будь-якого іншого виду) обов'язкового соціального страхування, так як вони отримують доходи дозволяють задовольняти свої потреби за рахунок особистих накопичень або за рахунок виплати внесків в системі добровільного страхування. Формою, яка певною мірою зживає цей недолік, є законодавче встановлення верхньої межі заробітної плати і обмеження тим самим розмірів відрахувань до фондів соціального страхування до певного рівня. Історично формування систем соціального страхування було пов'язано зі створенням автономних фондів, в яких накопичувалися страхові внески і які забезпечували виплати відповідних страхових відшкодувань. Зазвичай такі фонди утворювалися окремо для кожного виду (галузі) страхування і витрачалися відповідно до принципів функціонування цих видів, які мали свою специфіку. При короткостроковому страхуванні це означало щорічне балансування

доходів і витрат, а при довгостроковому (пенсійне) – накопичення резервів на покриття майбутнього зростання витрат. В даний час в більшості західних країн акумулювання коштів страхових фондів базується на принципі розподілу, відповідно до якого надійшли в даному році відрахування (як і державні субсидії) витрачаються на виплату в тому ж році пенсій та допомог всім нужденним в них, тим самим вони також захищаються від інфляції. На нашу думку, при такому принципі фінансування, особливо в країнах, де питома вага обов'язкових відрахувань від заробітної плати переважає в надходженнях коштів до страхових фондів, обсяг наявних в їх розпорядженні ресурсів безпосередньо залежить від рівнів зайнятості і заробітної плати, типів їх зміни, а також співвідношення між працюючим населенням і пенсіонерами [4, с. 173].

Таким чином, серйозні відмінності між країнами існують в видах, умовах отримання і розмірі страхових виплат по безробіттю, пенсій по старості, родинних допомог і т.д. Допомога багатодітним сім'ям, в основному на дітей, виплачуються практично у всіх країнах, але критерії їх надання неоднакові, оскільки вони сформувалися в різних умовах і багато в чому під впливом несприятливих умов демографічних чинників (насамперед у Франції та Бельгії). У ФРН та Італії враховуються загальні сімейні доходи, вік та кількість дітей і надається допомога школярам. У Франції посібники в цілому вище і вони значно збільшуються, починаючи з третьої дитини, причому в допомога багатодітним сім'ям входить також допомога на оплату житла. У Великобританії, Ірландії, Італії, Данії та Португалії розмір допомоги залежить від числа дітей і їх віку. Наскільки великі відмінності в розмірі посібників, можна бачити з наступних даних: на другу дитину в Іспанії платять всього лише 13 франц. франків на місяць, в Португалії – 45, у ФРН – 210–300, в Великобританії – 320, у Франції та Бельгії – 550–700 франц. франків [5, с. 194].

Висновки. Таким чином, фінансові питання забезпечення систем соціального страхування в значній мірі залежать від національних особливостей та розвиненості систем соціального захисту, що слід враховувати при формуванні системи соціального страхування у вітчизняній практиці. Не менш, а то й більш серйозні відмінності існують в умовах отримання допомоги по безробіттю, тривалості трудового та страхового стажу, за відсутності якого багато молодих людей і жінки, що почали трудову діяльність і швидко втратили роботу, так само як і тимчасові працівники, домашня прислуга, особи, зайняті на сімейних підприємствах, і ряд інших категорій, виявляються позбавленими цих посібників. Наприклад, у ФРН трудовий стаж тривалістю не менше 360 днів, а страховий – не менше 3 років, в Бельгії – трудовий стаж варіюється від 75 до 600 днів (в залежності від віку), в Італії страховий стаж – 2 роки, у Великобританії і Ірландії необхідно сплатити певну суму страхових внесків.

1. Безугла В. О. Соціальне страхування : навч. посіб. / В. О. Безугла, Д. М. Загірняк, Л. П. Шаповал. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 208 с.
2. Загреба І. Л. Напрями реформування системи соціального страхування в Україні / І. Л. Загреба // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2009. – № 16. – С. 284–290.
3. Мальований М. І. Історія розвитку соціального захисту у світі / М. І. Мальований // Інноваційна економіка. – 2011. – № 22. – С. 253–258.
4. Радецька О. О. Особливості реформування системи соціального страхування в Україні / О. О. Радецька // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – Т. 1. – С. 172–174.
5. Рівчаченко С. Б. Становлення та розвиток соціального страхування в країнах ЄС / С. Б. Рівчаченко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 5/1. – С. 191–196.
6. Социальное страхование : учеб. пособие / Н. В. Фещенко, С. В. Нуйкина. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2006. – 147 с.
7. Суханова А. Еволюція розвитку соціального страхування [Електронний ресурс] / А. Суханова. – Режим доступу : http://sophus.at.ua/publ/2011_11_15_16_kampodilsk/section_5_2011_11_15_16/evoljucija_rozvitku_socialnogo_strakhuvannja/7-1-0-166.

**О.А. Маликина,
И.Н. Давыдченко,**

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Исследованы исторические предпосылки развития социального страхования в ряде стран мира. Проанализированы ключевые институциональные характеристики отдельных национальных систем социального страхования. Выделены концептуальные компоненты формирования цивилизованного института социального страхования, основанные на передовых достижениях. Приведены примеры использования систем социального страхования с достаточно развитой автономией и дифференцированными взносами в странах с развитой экономикой. В конце сделан вывод, что обеспечение функционирования систем социального страхования в значительной степени зависит от национальных особенностей и развитости систем социальной защиты, определены приоритетные направления их развития для Украины.

Ключевые слова: социальное страхование; зарубежный опыт; социальное обеспечение.

**O.A. Malikina,
I.N. Davydchenko,**

Black Sea State University named after Peter Mogily, Mykolayiv, Ukraine

EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE FIELD OF SOCIAL INSURANCE

The historical preconditions of the development of social insurance in a number of countries of the world are researched. The key institutional characteristics of individual national social insurance systems are analyzed. The conceptual components of the formation of a civilized social insurance institution based on advanced achievements are highlighted. Examples of using social insurance systems with well-developed autonomy and differentiated contributions in developed economies are given. Finally, it was concluded that ensuring the functioning of social insurance systems depends to a large extent on national peculiarities and development of social protection systems, and identifies the priority directions for their development for Ukraine.

Keywords: social security; international experience and social security.

Рецензенти: **Ємельянов В. М.**, д-р. наук з держ. упр., професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Євтушенко О. Н., д-р. політ. наук, професор.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Маликіна О.А., Давидченко І.М., 2017

Дата надходження статті до редколегії 02.07.17

АНАЛІЗ РОЛІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена аналізу ролі Президента України в сучасній системі державного управління, його впливу на формування сучасної державної політики. Визначення видів повноважень Президента України та їх класифікація, відповідно до діючої Конституції України. Аналіз співвідношення функцій та повноважень Президента України з функціями та повноваженнями уряду та парламенту України.

Ключові слова: роль Президента України; повноваження Президента України; формування державної політики.

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

Розбудова незалежної, правової, соціальної, демократичної держави завжди потребує визначення чітких ролей кожного із учасників відносин такої розбудови, що є запорукою ефективного функціонування загального механізму управління на внутрішньому та зовнішньому рівнях. Одним із найбільш впливових і важливих суб'єктів такого управління виступає Президент України, який згідно Конституції України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Актуальність вивчення питання ролі Президента України в сучасній системі державного управління визначається необхідністю аналізу діючих засад керування суспільним та політичним життям держави, підвищення соціального, економічного та політичного стану держави, адже саме на Президента України несе відповідальність щодо ефективної взаємодії з іншими органами влади та політичними силами в процесі розбудови соціальної, демократичної, правової, суверенної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Тема аналізу ролі Президента України в сучасній системі державного управління певною мірою розкрита у сучасних наукових дослідженнях. Окремі аспекти досліджуваної теми висвітлені у працях таких науковців: Т.О. Мацелюк, Р. Мартинюк, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, О.В. Красногор, Ж.М. Пустовіт, О.Д. Крупчан, І.І. Дахова та ін. Крім цього, частина досліджуваної теми висвітлена у діючих нормативних документах.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Проте, у зазначених працях висвітлені лише поодинокі аспекти окресленої нами проблеми. Саме тому, нами вирішено присвятити статтю безпосередньо аналізу ролі Президента України в сучасній системі державного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є аналіз ролі Президента України в сучасній Україні і його впливу на формування державної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Посаду Президента в Україні запроваджено Законом «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року, Президент визнавався найвищою посадовою особою Української Держави і главою виконавчої влади. Цікаво звернути увагу, що цей закон є діючим до сьогодні, згідно інформації з офіційного порталу Верховної Ради України. Згодом правовий статус Президента України було визначено Конституцією України 1996 року, де зазначалося, що Президент України є лише главою держави і виступає від її імені. Таким чином, називаючи Президента главою держави, Конституція фактично виводить його посаду за межі системи поділу влади.

Той факт, що Президент не належить до жодної з гілок влади, не означає невизначеності його правового статусу. Якщо вивести його над усіма гілками влади, то значним буде вплив на всі інші державні владні органи з обмеженням їх самостійності. Місце Президента має бути не «над», а «між» гілками влади як інтеграційний чинник їх співпраці. Маючи «особливий» статус зі своїми повноваженнями та комплексним характером взаємодії з іншими гілками влади, Президент тяжіє до виконавчої влади, але мусить бути сполучною ланкою між усіма гілками влади як центр, що налагодить і скоординує спільні зусилля. Разом із тим він має власний апарат, який у науці конституційного права називається «інститут президентства» [2, с. 69].

На нашу думку, основним положенням щодо ролі Президента України в сучасній системі державного управління є те, що він виступає певним регулятором у системі протидії та стримувань. Пов'язано це з тим, що будучи відособленою фігурою він має можливість і, що важливо, повноваження, з розв'язання стратегічних питань розвитку всіх сфер суспільного життя країни. Відомо, що конструкція системи влади у змішаних формах правління відрізняється від конструкцій системи влади у парламентарних і президентських республіках більшим рівнем складності. Реальне функціонування механізму влади тут (у змішаних формах) передбачає використання значного числа процедурних форм взаємодії владних структур із метою реалізації їхніх, часто сумісних, повноважень. Ці процедури охоплюють найрізноманітніші питання організації і здійснення влади, зокрема, порядку подання і затвердження кандидатів на державні посади, їх зміщення з посади (наприклад, формування уряду, дострокового припинення повноважень уряду (відставки окремих міністрів), організації законодавчого процесу на стадії промудгації, дострокового припинення повноважень парламенту, введення в дію указів глави держави і т.д.

Значення цих конституційних процедур може набувати до певної міри формального характеру за умови поєднання низки факторів: наявності усталеної партійної системи з малим числом впливових центристських партій; дією принципу партійної дисципліни, який уможливило тісне співробітництво парламентської більшості й утвореного нею уряду та забезпечує функціональну цілісність усього державного механізму; високого рівня політичної і правової культури державних посадовців, відтак, готовності владних структур до конструктивного співробітництва тощо. Унікальне поєднання цих факторів має місце в деяких високорозвинених державах, на зразок Великобританії. В Україні ж вони всі відсутні. З огляду на цю обставину роль Президента України як гаранта дотримання принципу єдності державної влади в умовах її поділу, узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади набуває особливої значимості. Для цього він і наділений повноваженнями, які уможливають його функціональне проникнення у сферу компетенції інших владних структур. Внаслідок концентрації влади й механізмів управління в одній особі інститут президента має особливі можливості оперативно попереджувати, обмежувати, швидко та ефективно вирішувати протиріччя, кризи, що можуть нести небезпеку для суспільства. У такому контексті, як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини, Президент України покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму Республіки. Для цього він має забезпечити таке становище, за якого всі органи держави виконують свої функції, не виходячи за межі своєї компетенції [3, с. 81].

Аналізуючи повноваження Президента України, вчені-адміністративісти дійшли висновку, що їх можна поділити на три групи: формування виконавчої

влади; визначення змісту і спрямування її функціонування; забезпечення законності у сфері державного управління [4, с. 104]. Існує й інший класифікаційний поділ повноважень, а саме: кадрові; забезпечувальні; контрольні [5, с. 67]. Всі повноваження Президента України зафіксовані в Конституції України. Ми, при наданні характеристики повноважень Президента України, будемо спиратися на другу класифікацію.

Так, до кадрових повноважень Президента України відноситься: призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією; припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; призначає на посади третину складу Конституційного Суду України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань.

До забезпечувальних повноважень Президента України, на нашу думку, слід віднести: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та

у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснює помилування; створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

До контрольних функцій слід відносити повноваження Президента України, відповідно до яких, він є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України [1].

Таким чином, найбільша кількість повноважень Президента України, згідно ст. 106 Конституції України є забезпечувальними, що не є дивним, адже відповідно до ст. 102 Конституції України Президент є гарантом додержання Конституції та законів України, а його засобами забезпечення виступають відповідні повноваження.

Задля забезпечення сталого функціонування і стабільного виконання обов'язків, що покладені на главу держави, президент України має досить серйозний і важливий інструмент – можливість видання певних указів. Указ Президента України — це правовий акт глави держави, який видається з найважливіших питань, віднесених до його компетенції. Укази можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний характер). Нормативні укази стосуються до невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають довгострокову дію. Ненормативні укази мають індивідуальне значення.

Унікальність цього інструменту полягає в тому, що Указ Президента України є універсальним нормативним документом. Цей нормативний документ вступає у силу з моменту його підписання, він не потребує попереднього обговорення та оприлюднення в засобах масової інформації. Цей

інструмент має на меті оперативно врегулювати відносини, на які, згідно з законами України свій вплив має Президент. Перелік цих відносин надано в Конституції України [1], в Положенні про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [6] та в інших нормативних документах.

Президент України має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України. Щодо нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, то Президент України може зупинити їх чинність через невідповідність Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Повертаючись до аналізу повноважень, слід зазначити, що все ж таки ті науковці, що зазначають, що Президент України все ж таки відноситься більше до виконавчої гілки влади, на нашу думку не зовсім праві. Пов'язано це з тим, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст. 108-111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України [1], а відтак Президент України має досить щільний зв'язок не лише з виконавчою гілкою влади, а й із законодавчою.

Президент України – гарант забезпечення прав людини та демократичного розвитку українського суспільства. Аналіз чинного законодавства дає можливість стверджувати, що за конституційного закріплення статусу Президента України особливе місце належить питанням взаємодії з органами виконавчої влади та видання указів і розпоряджень щодо формування виконавчої влади, визначення змісту й напрямів функціонування публічної адміністрації та забезпечення законності у сфері діяльності публічної адміністрації, що дає можливість обрати найефективніші форми організації діяльності Президента та способи взаємодії з публічною адміністрацією. В свою чергу найважливішим засобом реагування на будь-які відносини, що потребують оперативного вирішення та врегулювання є акти Президента України.

Окремої уваги заслуговують відносини президента України з парламентом та урядом. На думку Красного О.В. відносини президента з парламентом – головний елемент державного механізму в країнах світу. Від ефективності взаємодії цих політичних інститутів багато в чому залежить стабільність всієї політичної системи. Зміни характеру відносин між президентом та парламентом обумовлені, як відомо, радикальними змінами в державних структурах, що пов'язані з формуванням практично нової форми

держави. Саме відносини між президентом і парламентом багато в чому впливають на форму державного правління.

Прикладом цьому є конституційна реформа в Україні, коли шляхом розподілу повноважень між Верховною Радою України та Президентом України в країні форма правління з президентсько-парламентської змінюється на парламентсько-президентську.

Президент України значно впливає на ефективність діяльності Верховної Ради України. Цей вплив характеризується можливістю Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 цієї Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Президент України видає указ, яким припиняє повноваження Верховної Ради України, вказуючи на підстави, з яких виданий указ, а також встановлює дату, на яку призначає проведення позачергових виборів до Верховної Ради України [7, с. 64].

Це право глав держав вважається істотним важелем у системі стримувань і противаг у їх відносинах із парламентом. Підставами застосування главою держави права розпуску парламенту в більшості країн є порушення передбачених конституцією умов формування уряду, прийняття державного бюджету тощо [9, с. 228].

Основною серед функцій Верховної Ради України є законодавча. Конституція України передбачає можливість Президента України активно впливати на законотворчий процес. Одним із найголовніших повноважень Президента України є право законотворчої ініціативи. Законотворча ініціатива – це перша стадія законодавчого процесу, яка характеризується внесенням проекту закону у Верховну Раду України уповноваженим на це органом чи посадовою особою у встановленому законом порядку. До того ж законопроекти, які Президент України визначив як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Президент України має право вносити до Верховної Ради України також проекти законів про внесення змін до Конституції України. Наприклад, народні депутати України можуть також внести подібний проект, але не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради України, а в разі якщо зміни стосуються розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдуми», XIII «Внесення змін до Конституції України» – двома третинами.

Крім того, після того як Верховна Рада України прийняла закон і його підписав Голова Верховної Ради України, він надходить до Президента України, який протягом п'ятнадцяти днів його або підписує, і тоді для набрання юридичної сили залишається тільки оприлюднити закон, або застосовує право вето і зі своїми пропозиціями повертає до Верховної Ради

України. У цьому випадку Верховна Рада України або переглядає закон з дотриманням пропозицій Президента України, або двома третинами від конституційного складу долає його [7, с. 65].

Пустовіт Ж.М. зазначає, що функції Верховної Ради України та Президента України мають спільні й відмінні риси. Спільним є те, що вони здійснюються вищими органами державної влади, виконують представницьку функцію, реалізують функції держави в межах і формах, визначених Конституцією та законами України; обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років; мають державно-владні повноваження; основними засадами, що визначають їх діяльність, є принцип демократизму, гуманізму, верховенства права, законності, розподілу влад, стримань і противаг, народовладдя; виконують повноваження щодо формування виконавчої влади в Україні; наділені недоторканністю на час виконання повноважень та суб'єктів представницької установчої влади тощо. Відмінним є те, що Верховна Рада України здійснює свої функції як колегіальний орган влади, а Президент України – як одноособовий орган влади [8, с. 109].

Що стосується відносин Президента України та уряду, то як вже зазначалося, Президент України у своїх функціях та повноваженнях все ж таки тяжіє до виконавчої гілки влади, хоча, формально, він є «поза гілковим» суб'єктом. Ці обставини й дозволяють стверджувати про існування в Україні дуалізму виконавчої влади. Про біцефальність цієї гілки влади можна зробити висновок на основі аналізу ст.106 Конституції, з якої випливає, що Президент наділений значними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Саме у зв'язку з розподілом повноважень між главою держави і Урядом України виникають найбільш гострі проблеми при вирішенні питання про визначення Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади.

Перш за все це стосується повноважень Президента України, закріплених у ст.106 Конституції [1] та ст.8 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [10], згідно з якими Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України; визначає за поданням Прем'єр-міністра посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів одночасно з призначенням членів Кабінету Міністрів; призначає керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах; створює та ліквідує міністерства, інші центральні органи виконавчої влади.

Конституція України закріплює, що Кабінет Міністрів є відповідальним перед Президентом України. Згідно з п.9 ст.106 Основного Закону Президент припиняє повноваження Прем'єр-міністра і приймає рішення про його відставку. Відставка Прем'єр-міністра відповідно до ст.115 тягне за собою відставку всього Кабінету Міністрів. Отже, доля уряду повністю залежить від волі глави держави, хоча із

певними застереженнями зі сторони Верховної Ради України.

Використання інституту відповідальності є найрадикальнішим важелем впливу на Кабінет Міністрів з боку Президента, застосування якого здійснюється ним на підставі незалежного поточного контролю за діяльністю Уряду. Тому, як зазначає О.Д. Крупчан, хоча у ст.113 прямо не фіксується стан «підконтрольності» або «підзвітності» Кабінету Міністрів главі держави, закономірність і доцільність реального існування такої залежності органічно випливають із загального характеру зв'язку Президента й Кабінету Міністрів України [11, с. 58].

Розглянувши повноваження, вважаємо, що окрему увагу слід приділити проблемам у діяльності Президента України. Так, на нашу думку однією з проблем у діяльності Президента України є можливість і умови використання права "вето" при прийнятті законів. Це питання є проблематичним у зв'язку із тим, що сама по собі ідея права "вето" Президента України є досить доброю, але механізм реалізації цього права може, в деяких випадках, призвести до загострення відносин між органами державної влади та главою держави. Пояснюється це тим, що право «вето» Президента України є дещо умовним, адже Верховна Рада України має всі важелі для подолання такого права лише 2/3 голосів від конституційного складу Верховної Ради України, навіть не звертаючи уваги на підстави його накладення. На нашу думку це може призвести до ігнорування інституту президентства в Україні, а тому, як варіант вирішення проблеми, для подолання права "вето" пропонуємо збільшити кількість голосів, що допоможе більш детально розглядати пропозиції Президента України і відхиляти їх лише в тому випадку, якщо вони дійсно не відповідають реаліям сьогодення.

Другу проблему слушно розкриває дослідниця Сорока С.В., звертаючи увагу на конституційну реформу і її наслідки [13, с. 31]. Так, раніше Прем'єр-міністр призначався Президентом України за згодою Верховної Ради України, а персональний склад Кабінету Міністрів особисто Президентом за поданням Прем'єр-міністра, то тепер Прем'єр-міністр України, Міністр закордонних справ та Міністр оборони призначалися Верховною Радою за поданням Президента, а інші члени уряду – за поданням Прем'єр-міністра. Це створило не лише дуалізм у сфері виконавчої влади, а й особливий поділ всередині самого уряду. Підпорядковані Президенту України міністри мали реалізувати його курс, а інші – курс Прем'єр-міністра України, створюючи тим самим загрозу колегіальності роботи членів уряду у випадку, якщо політичні погляди та політичний курс президента та прем'єр-міністра не співпадають. За таких умов конфлікти між урядом та президентом ставали неминучими [14, с. 262]. Але досить швидко стало зрозуміло, що такий підхід не є ефективним і було внесено чергові зміни, які фактично, взагалі позбавили Президента України впливати на можливість призначення Прем'єр-міністра України. Так, відповідно до нових змін, які

діють до сьогодні в Україні Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, а кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Такий порядок, на наше особисте переконання призводить до формальної участі Президента України у призначенні Прем'єр-міністра України. А беручи до уваги той факт, що більшість повноважень Президента України пов'язані все ж таки із урядом та виконавчою гілкою влади, це може призвести до прийняття рішень, які не будуть відображати реальної потреби для держави. Як варіант вирішення такої проблеми, вважаємо, що необхідно переглянути питання щодо формування уряду в Україні, шляхом розширення повноважень Президента України.

В 2016 році на території України почав діяти новий Закон України «Про державну службу». Цей закон, крім іншого, встановив нові єдині вимоги щодо призначення державних службовців на їх посади, шляхом проходження конкурсу. Взагалі, ідея конкурсного відбору державних службовців є досить правильною, але, на нашу думку, повинні бути виключення. Справа йде про голів обласних державних адміністрацій. До вступу в силу нового закону, голови обласних державних адміністрацій призначалися розпорядженням Президента України, що, на нашу думку, хоч і не в повній мірі відображало принцип прозорості, але забезпечувало можливість Президенту формувати власну команду, з ідеями і принципами, які не суперечать його власним, що в свою чергу призводило до більш оперативного прийняття відповідних рішень і, що важливо, до запровадження таких рішень у дію. Новий же Закон призвів до того, що Президент втратив таку можливість, а тому нести відповідальність за дії голів обласних державних адміністрацій в повній мірі, на нашу думку, він вже не може, адже проходження конкурсу не завжди є запорукою професіоналізму і відданості справи. Варіантом вирішення проблеми може бути внесення відповідних змін о закону і повернення президенту права призначати голів обласних державних адміністрацій власним розпорядженням.

Ще однією проблемою, на думку науковців є питання щодо занадто широкого кола повноважень Президента у сфері виконавчої влади без його входження до структури цієї влади. Це, на думку Дахової І.І. є негативним фактором при вирішенні питання про відповідальність за роботу Кабінету Міністрів. Тобто, як вважає І.І. Дахова, з Президента знімається безпосередня політична відповідальність за наслідки діяльності уряду за надзвичайно великих можливостей і важелів впливу Президента на дії Кабінету Міністрів [12, с. 243]. Як варіант вирішення цієї проблеми, можливо, слід внести відповідні зміни і зазначити, що Президент України несе відповідальність

за результати роботи уряду на рівні із Прем'єр-міністром України.

Взагалі, питання відповідальності Президента України є надзвичайно актуальним в умовах сьогоднішніх реалій, адже прикрий досвід, який пережила Україна говорить нам про те, що навіть особа, що прийшла до влади шляхом прямих виборів, тобто прийшла до влади за допомогою волі народу, теж може діяти виключно у власних інтересах і призвести державу до занепаду.

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

Таким чином головна роль Президента України полягає в тому, що він є гарантом стабільності та сталого розвитку держави, прогресу соціальних та економічних відносин як усередині держави, так і поза її межами, а також гарантом дотримання прав та законних інтересів кожного громадянина України.

Співвідношення функцій і повноважень Президента України з функціями та повноваженнями уряду та парламенту дає підстави стверджувати, що Президент України будучи суб'єктом державної влади, що не належить до жодної з трьох гілок влади, має повноваження, значна кількість яких є повноваженнями у сфері виконавчої влади. При цьому, у діяльності Президента існують і проблеми, які вимагають вирішення, адже окреслені вище проблеми є перепонами, які гальмують прийняття певних рішень, що в свою чергу не дає можливість Президенту України у повній мірі реалізувати політику, яка має бути найбільш сприятливою для України.

У подальшому автором планується продовжити роботу з аналізу ролі Президента України у сучасній Україні, шляхом аналізу та написання дипломного дослідження, де окремий розділ буде присвячено цьому питанню.

Список використаних джерел

1. Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Мацелик Т. О. Президент України як суб'єкт адміністративного права / Т. О. Мацелик // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. – 2011. – № 2. – С. 68–72.
3. Мартинюк Р. Аналіз функціональної природи інституту президента в Україні // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 80–85.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. проф. Коломоєць Т. О]. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
6. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – ст. 3123.
7. Красногор О.В. Функції та повноваження Президента України / О.В. Красногор // Наукові праці МАУП. – 2015. – Вип. 45. – С. 64–69.
8. Пустовіт Ж.М. Співвідношення функцій Верховної Ради України з функціями інших вищих органів державної влади / Ж.М. Пустовіт // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 109–113.
9. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 2007. – 338 с.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – ст. 222.
11. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 2001. – 132 с.
12. Дахова І. І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України / І. І. Дахова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 241–245.
13. Soroka S. Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в Украине после президентских выборов 2010 года // Środkowoeuropejskie Studia Polityczne. – 2011. – № 3. – С. 27–46.
14. Сорока С.В. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика : монографія / Світлана Вікторівна Сорока. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2012. – 419 с.

Н. Ю. Маляренко,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

АНАЛІЗ РОЛІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена анализу роли Президента Украины в современной системе государственного управления, его влияния на формирование современной государственной политики. Определение видов полномочий Президента Украины и их классификация, согласно действующей Конституции Украины. Анализ соотношения функций и полномочий Президента Украины с функциями и полномочиями правительства и парламента Украины.

Ключевые слова: роль Президента Украины; полномочия Президента Украины; формирование государственной политики.

N. Malyarenko,

PetroMohylaBlackSeaStateUniversity, Mykolaiv, Ukraine

ANALYSIS OF THE ROLE OF THE PRESIDENT OF UKRAINE IN

THE MODERN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

This article is devoted to the role of President of Ukraine in modern public administration. In particular, the article provided a general description of the presidency in Ukraine. The status of head of state and his role in governance. The approaches to the classification of office of the President of Ukraine, which are enshrined in the Constitution of Ukraine. Made a brief overview of staffing, interim and control powers assigned to the President of Ukraine in accordance with the provisions of the Constitution of Ukraine.

In addition, the article made a brief analysis of the President's decree as one of the best means of rapid response in the state of the processes that occur when a variety of social, economic, political situations. Based on the analyzed authority of the President of Ukraine in the article expressed supplies actual position on the President to the executive branch, providing the appropriate justification of this position.

By analyzing existing regulations in article defines how to interact President of Ukraine with the Cabinet of Ministers of Ukraine and Verkhovna Rada of Ukraine on personnel matters and on the organization of state power in Ukraine. Also in the article the common features of functions assigned to the President of Ukraine and Verkhovna Rada of Ukraine according to the norms of current legislation of Ukraine. At the end of the article the author defines some of the problems that exist today in the legal regulation of the President of Ukraine and possible ways to overcome them.

Keywords: the role of the President of Ukraine; authority of the President of Ukraine; formation of public policy.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., канд. політ. наук., доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Малярєнко Н.Ю., 2017

Дата надходження статті до редколегії 03.09.17

ЗАКОНОДАВЧЕ ПІДґРУНТЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджується законодавче підґрунтя системи пенсійного забезпечення України шляхом аналізу нормативно-правових актів, що регулюють дану сферу. У процесі дослідження охарактеризовано ключові особливості нормативно-правової бази загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, обґрунтовано необхідність узагальнення пенсійного законодавства шляхом кодифікації та висвітлено проблеми законодавчого впровадження накопичувального рівня пенсійної системи. На основі проведеного аналізу визначено ряд недоліків у пенсійному законодавстві та запропоновано напрями їх усунення.

Ключові слова: пенсійне страхування; загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; законодавство; накопичувальна система; реформа пенсійної системи.

Постановка проблеми загальному вигляді. Одним із пріоритетних напрямів соціальної політики держави в умовах розвитку ринкових відносин є удосконалення системи соціального страхування як основи соціального забезпечення населення. Одним з найбільш складних та значущих процесів на даному етапі розвитку суспільства є пенсійне забезпечення.

Законодавча база у системі пенсійного забезпечення в Україні складається із законів України та підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язки, права та відповідальність сторін у системі пенсійного забезпечення. Серед останніх виділяють: укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, нормативні акти міністерств та відомств, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. Підзаконні нормативно-правові акти ухвалюються компетентними органами на підставі законів та мають на меті виконання норм, зазначених у цих законах. Відсоток підзаконних актів у системі пенсійного законодавства України досить великий, тому, зважаючи на це актуальним є аналіз законодавчого підґрунтя системи пенсійного забезпечення України, визначення основних недоліків законодавства у даній сфері та розробки дієвих способів усунення їх шляхом кодифікації законодавства.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням законодавчого підґрунтя системи пенсійного забезпечення України та розробкою напрямів його удосконалення займалися такі вітчизняні вчені, як Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, Е. М. Лібанова, Б. О. Надточій, І. М. Сирота, І. М. Ткачук, Б. С. Юровський та ін. Але незважаючи на це, питання вдосконалення чинного

законодавства системи пенсійного забезпечення, а саме упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості й компактності, залишається одним із ключових напрямів державної соціальної політики в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є аналіз законодавчого підґрунтя системи пенсійного забезпечення України та визначення напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пенсійне забезпечення є основною гарантією матеріального забезпечення непрацездатних громадян. Для непрацездатних осіб похилого віку фактично пенсія стає джерелом їх існування. Згідно з Конституцією України (ст. 46) рівень життя, який забезпечує пенсія, повинен бути не нижчий, ніж установлений законом прожитковий мінімум. Систему законодавства про пенсійне забезпечення становить сукупність нормативних актів, які приймають відповідні державні органи і які є загальнодержавними, мають правоустановчий (матеріальний чи процесуальний) характер та спрямовані на врегулювання як обов'язкового державного, так і добровільного недержавного пенсійного забезпечення.

Основним нормативно-правовим актом, який захищає конституційні права і свободи людини і громадянина в Україні, є Конституція України. Згідно зі статтею 46 Конституції України [8] громадяни мають право на соціальний захист, що передбачає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них

обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Саме ця норма Конституції є правовою основою системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, частиною якого є пенсійне страхування.

Базовим законом у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як складової державного соціального страхування є Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР [3]. Саме цим законом визначено принципи та загальні правові, фінансові і організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні.

Основним законом, що регулює питання загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [5]. Закон містить 15 розділів і 113 статей, у яких уперше комплексно врегульовано всі питання, пов'язані з функціонуванням системи пенсійного страхування, – від визначення суб'єктів (учасників) цієї системи, їхніх прав та обов'язків, до порядку сплати страхових внесків, здійснення пенсійних виплат, механізму управління цією системою.

Важливим у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [5] є те, що вперше визначено поняття пенсійного законодавства та предмет його правового регулювання. Згідно зі статтею 4 цього закону законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, цього Закону, законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про пенсійне забезпечення, то застосовуються норми міжнародного договору.

Виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються:

- види пенсійного забезпечення;
- умови участі в пенсійній системі чи її рівнях;

– пенсійний вік для чоловіків і жінок, з досягненням якого особа має право на пенсійні виплати;

– джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення;

– умови, норми та порядок пенсійного забезпечення;

– організація та порядок управління в системі пенсійного забезпечення.

Статтею 5 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [5] визначено коло питань, які регулюються виключно цим законом, а саме:

– принципи та структура системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

– коло осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню;

– види пенсійних виплат;

– умови набуття права та порядок визначення розмірів пенсійних виплат;

– пенсійний вік чоловіків та жінок, при досягненні якого особа має право на призначення пенсії за віком;

– мінімальний розмір пенсії за віком;

– порядок здійснення пенсійних виплат за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням;

– порядок використання коштів Пенсійного фонду та накопичувальної системи пенсійного страхування;

– організація та порядок здійснення управління в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV передбачено застосування норм пенсійного законодавства, яке діяло раніше, зокрема Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 №1788-XII [7], який визначає умови та норми пенсійного забезпечення робітників та інших категорій працюючих осіб.

Крім того, існує низка законів України, таких як Закони України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата», «Про дипломатичну службу», які прямо чи опосередковано регулюють пенсійне забезпечення окремих категорій громадян.

Водночас, крім Конституції України та законів України, правове регулювання у сфері пенсійного забезпечення здійснюється на підставі інших актів законодавства: актів Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів органів виконавчої влади, а також міжнародних договорів (угод), які укладені Україною з 21 країною світу та входять до складу національного законодавства.

Іноземні громадяни та особи без громадянства, що проживають в Україні, відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII [7] мають право на пенсію на рівні з громадянами України на умовах, передбачених законодавством або міждержавними угодами. Пенсійне забезпечення громадян України, які проживають за її межами, здійснюється за угодами з іншими державами. У випадках, коли угодами між Україною та іншими державами передбачені інші правила, ніж ті, що містяться в Законі, застосовуються правила, встановлені угодами. Існує два види міжнародних угод України:

- договори, що базуються на територіальному принципі, відповідно до якого витрати на виплату пенсій покладаються на державу, на території якої мешкає одержувач. До таких угод належать міжнародні угоди у сфері пенсійного забезпечення, укладені з усіма державами – учасницями Співдружності Незалежних Держав (СНД), які регулюють питання пенсійного забезпечення пенсіонерів колишнього СРСР у разі їх міграції із території однієї держави на територію іншої, а також гарантують дотримання прав, набутих громадянином у СРСР, щодо його трудового стажу за територіальним принципом. Такі договори укладені з Російською Федерацією, Білоруссю, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном, Туркменістаном, Узбекистаном, Молдовою, Грузією, Азербайджаном, Монголією, Угорщиною та Румунією;

- угоди, що базуються на пропорційному принципі, відповідно до якого кожна договірна сторона признає й виплачує пенсію за відповідний страховий (трудоий) стаж, отриманий на території держави цієї сторони: договори з Болгарією, Королівством Іспанією, Чехією, Словаччиною, Латвією, Литвою, Естонією, Португалією та Польщею.

Чинною є також тимчасова Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації «Про гарантії прав громадян, що працювали в районах Крайньої Півночі і місцевостях, що прирівняні до районів Крайньої Півночі».

Зазначені акти законодавства та інші нормативно-правові акти видаються на підставі та на виконання відповідних законів, які можуть містити прямі посилання на необхідність видання підзаконних актів, або визначають повноваження органів влади та їх посадових осіб щодо здійснення правового регулювання (видання нормативно-правових актів).

Отже, досліджуючи низку законодавчих актів, можна дійти висновку, що пенсійне забезпечення певних категорій громадян регулювалося різними законами України. Науковці, журналісти, держслужбовці, судді, багато інших категорій працівників мають свої норми пенсійного забезпечення. Коли ухвалювали відповідні пенсійні закони, кожна галузь вимагала підтримки для своїх працівників. Тому в кожному галузевому законі є статті про пенсійне забезпечення.

Проте, спираючись на ст. 24 Конституції України, яка зазначає, що «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» [8] можна дійти висновку, що всупереч цьому конституційному положенню в Україні існують привілеї в пенсійному забезпеченні для таких категорій осіб, як народні депутати, державні службовці, представники силових структур, митники, прокурори, судді, журналісти державних та комунальних ЗМІ тощо.

Однак 11 жовтня 2017 року вступив в дію Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 № 2148-VIII [4], який передбачає повну зміну принципів нарахування пенсій, а саме: з 1.10.2017 року пенсійне забезпечення державних службовців, суддів, прокурорів, журналістів, осіб місцевого самоврядування, науковців, народних депутатів, працівників дипломатичної служби здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Тобто, починає запроваджуватися єдиний підхід до призначення трудових пенсій різним категоріям громадян.

Але не дивлячись на це, наявність великої кількості нормативних документів, які регулюють пенсійне забезпечення, ускладнює процеси державного управління і контролю системою пенсійного забезпечення. Для подолання множинності нормативних актів необхідно створити чітку систему, яка об'єднає та систематизує чинні законодавчі норми та створює нові, які обумовлені потребами розвитку суспільства.

Це може відбуватися шляхом кодифікації законодавства, а саме, шляхом зведення у єдиний нормативний акт усіх законів, які регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

Згідно з Енциклопедичним словником з державного управління, кодифікація законодавства – це спосіб систематизації законодавства, сутність якого у кардинальній переробці змісту діючого правового регулювання в певній галузі правових відносин та прийнятті відповідного кодексу. Останній є єдиним законодавчим актом, де систематизовано норми, що регулюють певну галузь права (наприклад адміністративний, цивільний та інші кодекси) [1].

Кодифікація законодавства – форма докорінного перероблення чинних нормативних актів у певній сфері відносин, спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості й компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, що не виправдали себе [2]. Її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту (кодекс, положення, статут тощо), що замінює раніше чинні нормативні акти з даного питання.

У сфері пенсійного забезпечення таким актом може стати Пенсійний Кодекс України, як комплексний законодавчий акт, на основі якого повинні регулюватися суспільні відносини щодо

пенсійного забезпечення громадян, незалежно від виду їх трудової діяльності та посадового становища в Україні.

Так, враховуючи досвід України у прийнятті Кодексів, можна, як приклад, зазначити Митний Кодекс України. Митний кодекс України був прийнятий 13 березня 2012 року. В ньому визначаються засади організації та здійснення митної справи, а також регулюються соціальні, правові, економічні та організаційні аспекти діяльності митної служби [9]. А отже, Пенсійний Кодекс України має визначати принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, порядок призначення, перерахунку і виплати пенсій, а також регулювати порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів витратків на оплату договорів страхування.

Стаття 2 основного закону про пенсійне забезпечення – Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [5] визначає структуру системи пенсійного забезпечення, яка передбачає функціонування трьох рівнів системи пенсійного страхування.

Законом України № 2148-VIII внесені зміни до п. 9 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV, а саме: перерахування страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування запроваджується з 1 січня 2019 року [4]. Для того щоб накопичувальна система запрацювала, Закон № 2148-VIII передбачає створення Кабінетом Міністрів України до 1 липня 2018 року інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування.

Але, на думку глави місії МВФ в Україні Рон ван Родена, введення другого рівня пенсійної системи не

матиме змісту без вдосконалення чинної – солідарної – системи пенсійного забезпечення в Україні [10].

У даному разі, для впровадження накопичувальної складової пенсійної системи, по-перше, необхідна розробка нормативно-правової бази для забезпечення ефективного захисту учасників пенсійної системи, а також попередження зловживань на фінансових ринках, та приведення її у відповідність до міжнародно-європейських стандартів. Такими стандартами є принципи Міжнародної організації пенсійних наглядових органів (IOPS), яка об'єднує органи різних країн, що здійснюють нагляд за діяльністю з приватного пенсійного забезпечення.

По-друге, необхідно забезпечити сталий розвиток фінансових ринків, як запоруки економічного зростання країни. Оскільки через залучення фінансових ринків до системи соціального забезпечення може відбуватися спрямування грошових внесків від працюючих до пенсіонерів, що, в свою чергу, веде до економічного зростання країни.

Висновки. Загальна характеристика законодавчого підґрунтя системи пенсійного забезпечення України показала, що у системі пенсійного забезпечення громадян діють норми різних законодавчих актів, які доповнюють один одного. Але наявність визначної кількості нормативних документів робить складним процеси регулювання і контролю у сфері пенсійного забезпечення з боку держави. Тому вкрай необхідно провести кодифікацію пенсійного законодавства шляхом прийняття Пенсійного кодексу України, де будуть об'єднані усі наявні у цій сфері законодавчі акти.

Натепер важливим питанням залишається створення другого рівня пенсійного забезпечення. Саме тому вітчизняне законодавство у даній сфері повинно створити єдину і взаємоузгоджену систему, яка дасть перелік стратегічних і планувальних документів щодо побудови накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні.

Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf.
2. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1805.htm.
3. Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14.01.1998 № 16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-vr>.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19?test=Up9Mf3o6ftCVN72ZiRiaQbZHI4pUs80msh8le6>.
5. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2013 № 1058-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
6. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 № 3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.
7. Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.
8. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
9. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

10. Україна потребує реформування пенсійної системи. Терміново [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/04/18/623950/>.

Е. В. Новицкая,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УКРАИНЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье исследуется законодательная база системы пенсионного обеспечения Украины путем анализа нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу. В процессе исследования охарактеризованы ключевые особенности нормативно-правовой базы общеобязательного государственного пенсионного страхования, обоснована необходимость обобщения пенсионного законодательства путем кодификации и освещены проблемы законодательного внедрения накопительного уровня пенсионной системы. На основе проведенного анализа определен ряд недостатков в пенсионном законодательстве и предложены направления их устранения.

Ключевые слова: пенсионное страхование; общеобязательное государственное пенсионное страхование; законодательство; накопительная система; реформа пенсионной системы.

Е. Novitskaya,

PetroMohylaBlackSeaStateUniversity, Mykolaiv, Ukraine

LEGISLATIVE BASIS OF THE SYSTEM OF RETIREMENT PROVISION IN UKRAINE AND THE DIRECTION OF ITS IMPROVEMENT

The article investigates the legislative basis of the pension system of Ukraine by analyzing the legal acts regulating this sphere. In the course of the research, the key features of the normative and legal base of the compulsory state pension insurance were characterized, the necessity of generalization of pension legislation by codification was substantiated and the problems of legislative introduction of the accumulative level of the pension system were highlighted. On the basis of the analysis, a number of shortcomings in the pension legislation were identified and directions for their elimination were proposed.

Keywords: pension insurance; obligatory state pension insurance; legislation; story system; reform of the pension system.

Рецензенти: *Стоян О.Ю.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Дерега В.В., канд. політ. наук, доцент.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Новицкая Е.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 22.10.17

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРІТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

У статті аналізуються причини соціального сирітства та реалізація державної політики в Україні у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Соціальний захист є однією з функцій держави. Головним завданням соціального захисту дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків є створення умов для фізичного, розумового та духовного розвитку дитини.

Стаття присвячена характеристиці основних законодавчих актів, які встановлюють захист прав такої категорії дітей.

Сьогодні на законодавчому рівні визначено права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, проте вони в повній мірі не виконуються через певні фактори. Виділено заходи, які здійснює держава для забезпечення права дітей на виховання в сім'ї шляхом влаштування до сімейних форм виховання.

Визначено прогалини в державній політиці щодо захисту житлових прав дітей такої категорії.

Запропоновано основні завдання державної політики стосовно забезпечення належних умов життя дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Ключові слова: державна політика; соціальне сирітство; соціальний захист; діти-сироти; діти; позбавлені батьківського піклування; прийомні сім'ї; дитячі будинки сімейного типу; нормативно-правові акти; права дітей.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У Конвенції ООН про права дитини зазначено, що сім'я є основним осередком суспільства та природним середовищем для зростання і благополуччя всіх її членів, особливо дітей. Тому одним з прав дитини є право на проживання у складі сім'ї, разом з батьком і матір'ю, «право не розлучатися з батьками» і «право на їх піклування».

Право на проживання у рідній сім'ї не можуть реалізувати діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, тобто соціальні сироти, які враховуючи певні життєві обставини залишилися без батьківського оточення. Чисельність таких дітей в Україні у 2016 року становила більше 73 тисяч осіб і кожна така дитина потребує особливої уваги з боку держави.

Головною причиною проблеми соціального сирітства в Україні є формування прошарку соціопатичних сімей в умовах економічної та соціальної нерівності, поширення бідності й злиденності, безробіття, алкоголізму, наркоманії, насильства серед частини сімей. Крім того, такі явища як нестабільність шлюбу, поширеність неповних сімей з дітьми, перебування їх у складних життєвих

обставинах в умовах сьогодення посилюють ризик соціального сирітства, безпритульності та бездоглядності певної частини дітей.

Враховуючи той факт, що держава не зможе повністю подолати такі соціальні явища, які призводять до соціального сирітства, тому державна політика повинна забезпечити належний рівень соціального захисту таких дітей як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

Отже, держава повинна забезпечити реалізацію засад державної політики щодо соціального захисту таких дітей, визначених нормативно-правовими актами, а саме:

- створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї;
- виховання та утримання сімей за принципом родинності;
- сприяння усиновленню дітей, створення системи заохочення та підтримки усиновлювачів;
- забезпечення пріоритету форм влаштування;
- захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей;

- створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовки дітей до самостійного життя;
- забезпечення права на здоровий розвиток;
- забезпечення соціально-правових гарантій;
- створення умов для надання психологічної, медичної та педагогічної допомоги;
- формування системи соціальної адаптації;
- забезпечення вільним вибором сфери професійної діяльності, яка б оптимально відповідала потребам та бажанням особистості дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування;
- належне матеріально-технічне забезпечення незалежно від форм влаштування та утримання таких дітей, сприяння в наданні реальної допомоги і підтримки різними підприємствами, установами, організаціями різних форм власності;
- вжиття вичерпних заходів щодо забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги на підставах та в порядку, встановлених законом.

Аналіз досліджень і публікацій. Актуальні проблеми в сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування завжди були в полі зору багатьох науковців Т.Бавол, О.І. Боднарчука, Л.С. Волинець, В.В. Кузьміна, І.М. Лопатченко, О.І. Олифіренко, І.Пеші, І.В. Чеховської та інших.

Особливою цінністю кожного суспільства є діти й тому держава через нормативно-правову базу й органи влади повинна забезпечити кожній дитині гідне життя та створити умови всебічного розвитку. Ставлення держави до проблем дітей, особливо до проблем дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є показником розвитку суспільства. Тому, основною умовою захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є створення дієвої нормативної правової бази щодо захисту їх прав і гарантій.

Проте, незважаючи на наявну систему нормативно-правових актів, які спрямовані на захист прав дітей, дитина все одно на сьогодні є незахищеною з боку держави, особливо діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, реалізація всіх прав яких повністю не забезпечено.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є комплекс нормативно-правових актів, які закріплюють роль держави у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Охорона дитинства в Україні законодавчо визначена як стратегічний загальнонаціональний пріоритет. Однак, на сьогодні особливо гостро постала проблема соціального сирітства. Причини, через які діти залишаються без батьківського піклування та виховання, різні, але наслідок один – дитина позбувається конституційного права на сімейне виховання, тому багато в чому доля дітей-сиріт залежить від ставлення до цієї проблеми як суспільства, так і держави. Тому повинно бути створено діюче законодавче підґрунтя для реалізації такими дітьми їх прав.

Викладосновного матеріалу дослідження.

Одним із основних напрямів реалізації державної сімейної політики в Україні є профілактика соціального сирітства та забезпечення захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

У науковій літературі відсутнє єдине трактування поняття «соціальні сироти». Проте, у науковій літературі цей термін часто вживається і є такі його визначення: «соціальне сирітство – це «соціальне явище, спричинене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов'язків стосовно дитини»; явище, обумовлене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов'язків по відношенню до дитини» [6].

Розрізняють декілька основних видів соціального сирітства: біологічне сирітство та соціальне сирітство. Кожному виду сирітства відповідає певна категорія дітей, яким в установленому законодавством порядку надано відповідний статус: біологічному – діти-сироти; соціальному – діти, позбавлені батьківського піклування.

Зокрема, відповідно Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866 [12], «статус дитини-сироти» надається дітям, у яких померли або загинули батьки, що підтверджується свідоцтвом про смерть кожного з них.

Соціальні сироти – діти, позбавлені батьківського піклування – це діти, які стали сиротами при живих батьках, котрі мали девіантну поведінку, що призвело до нормативно-правового позбавлення їх батьківських прав по відношенню до своїх неповнолітніх дітей; відібранням дітей у таких батьків без позбавлення відповідних батьківських прав; визнанням батька та матері (або одного з батьків) безвісно зниклими, відсутніми чи неієздатними у т.ч. через хворобу; оголошенням їх померлими у відповідному порядку; перебуванням в місцях позбавлення волі за кримінально-карану діяльність або перебуванням їх під вартою на час слідством, розшуком їх органами поліції [4]. Також до цієї категорії відносять дітей, від яких у свій час батьки відмовилися; діти, батьки яких не виконують своїх нормативних обов'язків з причин, які неможливо з'ясувати у зв'язку з знаходженням цих батьків на тимчасово окупованій території України або в зоні проведення АТО; безпритульні діти та діти-вулиці.

Необхідно зазначити, що «статус дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування» визначається як «визначене відповідно до законодавства становище дитини, яке надає їй право на повне державне забезпечення й отримання передбачених законодавством пільг та яке підтверджується комплектом документів, які засвідчують обставини, через які дитина не має батьківського піклування»

Основною метою реалізації політики держави стосовно таких дітей визначено поліпшення становища дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, створення належних умов

для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовка до самостійного життя [1].

Основу соціального захисту дітей даної категорії становить низька нормативно-правових актів серед яких можна виділити наступні групи [3]:

1. Законодавчі акти у сфері захисту прав дітей (Конституція України, Конвенція ООН про права дитини, Сімейний кодекс, Цивільний кодекс, Закону України «Про охорону дитинства», Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» тощо).

2. Законодавчо-нормативні акти у сфері соціальної підтримки і соціального забезпечення сімей з дітьми «Закону України «Про соціальні послуги», Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» тощо».

3. Нормативно-правові акти, що регламентують процедуру виявлення дітей, які залишилися без батьківського піклування, та їх подальшого влаштування (Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини», Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 року № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей», Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року № 565 «Про затвердження Положення про прийомну сім'ю», Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року № 564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу» тощо).

Як зазначає І.М. Сирота, соціальний захист – це одна з функцій держави, що означає комплекс заходів матеріальної підтримки непрацездатних, найменш захищених громадян [5].

Основні завдання держави у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні визначені такими законодавчими актами: Державна цільова соціальна програма підтримки сім'ї до 2016 року, Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року, Національна стратегія реформування системи інституційного та виховання дітей, Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 року та Концепція Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року.

Головні положення щодо соціального захисту дітей зазначеної категорії містяться в основному законодавчому документі держави – Законі України «Про охорону дитинства». Зазначеним законом [11] визначені основні положення щодо створення необхідних умов для всебічного і гармонійного розвитку, підготовки до самостійного життя та праці

дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, можуть бути передані під опіку чи піклування, на усиновлення або бути влаштовані на виховання. При цьому на виховання можуть передаватися в сім'ї громадян (приймні сім'ї), в будинки дитини, дитячі будинки, школи інтернати, школи соціальної реабілітації, дитячі будинки сімейного типу. Контроль за умовами виховання і проживання таких дітей покладатиметься на органи опіки і піклування, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді й інші спеціально уповноважені органи.

Крім того, Конституцією України закріплено основний принцип захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування – утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладатиметься на державу [7].

Основним законом закріплено, що кожна дитина має право на виховання в сім'ї. Хоча діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, позбавлені можливості виховуватися в біологічній родині, держава забезпечує реалізацію їх прав через запровадження інституцій сімейного виховання такі як приймні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу. Держава забезпечує соціальну та матеріальну підтримку батькам, які взяли на виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Доцільно було б зазначити, в частині соціального захисту таких дітей на праці, що Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [10] передбачено заходи соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, серед яких визначено мінімальний стандарт щодо забезпечення гарантованого першого робочого місця, яке не може бути змінено за бажанням роботодавця протягом трьох років із моменту початку такої роботи, а в разі неможливості надання такого робочого місця – встановлення грошової компенсації на цей період, яка виплачується особі з переліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів.

Що стосується права на матеріальне забезпечення з боку держави, то держава його реалізує відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» шляхом надання основних грошових допомог цій категорії дітей [9], а саме:

– допомога при народженні дитини – може надаватися опікуну, який постійно проживає на території України разом з дитиною, з метою створення належних умов для повноцінного утримання;

– допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – право на призначення такої допомоги може мати усиновитель, опікун, дідусь, бабуся або інший родич, який фактично здійснює догляд за дитиною;

- допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклування, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;

- надається допомога у розмірі відповідно до чинного законодавства; допомога при усиновленні дитини;

- призначається особам, які усиновили дитину, незалежно від одержання на дитину інших видів допомоги.

Необхідно зазначити, що залишається проблемним питання житлового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У разі передачі під опіку дітей, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, будинки дитини чи школи-інтернати житлове приміщення, у якому діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, проживали, зберігається за дітьми протягом усього часу їх перебування, незалежно від того, чи проживають у житловому приміщенні, з якого вибули діти, інші члени сім'ї [2]. Орган опіки й піклування приймає рішення про збереження житла за дітьми та призначає опікуна над житлом до досягнення дитиною повноліття. Водночас, коли в дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, взагалі відсутнє житло, держава гарантує право на позачергове отримання житлового приміщення, проте відсутність житлового фонду, в тому числі і фонду соціального призначення не дає їм реалізувати їх право на отримання житла.

Слід погодитися з науковцями, що на сьогодні права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які держава гарантує відповідно до чинних нормативно-правових актів в повній мірі неможливо виконати на місцях.

Враховуючи становище сьогодення щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та низьку прийнятих нових законодавчих актів у 2017 році основними тенденціями реалізації державної політики стосовно забезпечення належних умов життя дітей даної категорії стануть [8]:

- реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

- поліпшення стану забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування;

- забезпечення дієвого механізму забезпечення зберігання житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування або його відновлення;

- подальший розвиток сімейних форм виховання (приймних сімей, дитячих будинків сімейного типу);

- впровадження надання послуг на рівні громади за принципом єдиного вікна;

- впровадження послуги з альтернативного догляду (патронат над дитиною) та послуги стосовно підготовки дітей до самостійного життя (наставництво).

Висновки. Державна політики у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, базується на комплексі засобів та заходів, спрямованих на захист сирітства, поєднанні правил та норм нормальної життєдіяльності дітей, які з певних причин залишилися без батьківської опіки.

Існуючий в державі механізм не може повністю усунути проблему соціального сирітства в Україні, можливо тільки здійснити заходи щодо його профілактики шляхом проведення профілактичної роботи серед населення та забезпечення реалізації взятих державою зобов'язань щодо повного державного забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Враховуючи зазначене, актуальним в умовах сьогодення, є забезпечення можливості для отримання дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, прав, які закріплені законодавством України.

Серед основних прав, на забезпечення яких повинна бути направлена державна політика, є забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та влаштування дітей в альтернативні форми виховання для реалізації права на виховання в сім'ї.

Список використаних джерел

1. Бавол Т. Нормативно-правове регулювання державного соціального захисту сирітства в Україні (на прикладі Закарпатської області) / Т. Бавол [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik9/fail/Bavol.pdf#_utmz=1.
2. Боднарчук О.І. Ефективність нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / О.І. Боднарчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v73/50.pdf>.
3. Комплексна допомога бездоглядним та безпритульним дітям : метод. посіб. / Авт.: Безпалько О.В.; Гурковська Л.П.; Журавель Т.В. та ін. / За ред. Звереві І.Д., Петрович Ж.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sirotstvy.net/upload/iblock/0ba/0ba8f10abe52afcaf6f4999decbee74e.pdf>.
4. Кузьмін В.В. Теоретичний аналіз проблеми інтеграції у суспільства дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: соціально-психологічний аспект / В.В. Кузьмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://journals.uran.ua/apppfo>.
5. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні / І.М. Сирота. – Х.: Одиссей, 2004. – 384 с.
6. Чеховська І.В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації : монографія / Ірина Василівна Чеховська. – Кам'янець-Подільський, ТОВ «Друкарня «Рута».– 2013.– 736 с.
7. Конституція України: прийнята на сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017 – 2026 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/timeline/Profilaktika-socialnogo-siritstva.html>.
9. Про державну допомогу сім'ям з дітьми / Закону України від 21 листопада 1992 року № 2811-XII/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.

10. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / Закону України від 13 січня 2005 року № 2342-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
11. Про охорону дитинства / Закону України від 26 квітня 2001 року № 2402-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.
12. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини / Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF>.

О.С. Прокопенко,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ЛИШЁННЫХ РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ

В статье анализируются причины социального сиротства и реализация государственной политики в Украине в сфере социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки.

Социальная защита является одной из функций государства. Главной задачей социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является создание условий для физического, умственного и духовного развития ребенка.

Статья посвящена характеристике основных законодательных актов, которые устанавливают защиту прав такой категории детей. Сегодня на законодательном уровне определены права детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, однако они в полной мере не выполняются через определенные факторы. Выделены мероприятия, которые осуществляет государство для обеспечения права детей на воспитание в семье путем устройства в семейные формы воспитания.

Определены пробелы в государственной политике по защите жилищных прав детей такой категории.

Предложены основные задачи государственной политики по обеспечению надлежащих условий жизни детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки.

Ключевые слова: государственная политика; социальное сиротство; социальная защита; дети-сироты; дети; лишённые родительской опеки; приёмные семьи; детские дома семейного типа; нормативно-правовые акты; права детей.

О. Prokopenko,

PetroMohylaBlackSeaNationalUniversity, Mykolaiv, Ukraine

STATE POLICIES ON SOCIAL PROTECTION OF ORPHANS AND CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE

This article analyzes the causes of child abandonment and realization of state policy in Ukraine on social protection of orphans and children deprived of parental care.

Social protection is one of the functions of the state. The main objective of social protection of orphans and children left without parental care is to create conditions for the physical, mental and spiritual development.

The article is devoted to characterizing the basic laws that establish social protection of this category of children.

Today legislatively defined low of orphans and children deprived of parental care, but they are not executed at certain factors. Highlighted measures implemented by the government to ensure the rights of children in foster families by arranging to family

Determined spaces in public policy to protect the housing rights of this category of children.

The basic tasks of public policy are offered on providing of the proper terms of life of the orphans and children, deprived paternal care.

Key words: public policy; social orphanhood; social protection; orphans; children deprived of parental care; foster family; family type homes; regulations; children's rights.

Рецензенти: *Козлова Л. В.*, канд. наук. з держ. упр.;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Штиршов О. М., канд. наук з держ. упр., доцент.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Прокопенко О.С., 2017

Дата надходження статті до редколегії 02.09.17

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено ключові групи причин виникнення конфліктів в системі державного управління. Розглянуто психологічні фактори, ситуаційні причини, що впливають на виникнення конфліктів у колективі. Окремо висвітлено суть та причини виникнення організаційних конфліктів серед державних службовців.

Ключові слова: конфлікт; причини конфлікту; управлінська діяльність; органи державної влади.

Актуальність теми дослідження. Основу управлінської діяльності складає взаємодія суб'єктів та об'єктів управління. Саме тому розглядати сферу державного управління неможливо без врахування соціально-психологічних аспектів цього явища, зокрема конфліктів у професійній сфері, поява яких змінює характер людських відносин. Конфліктні ситуації, що виникають у сфері професійної діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування впливають не лише на службовців і на виконання ними професійних обов'язків, а й опосередковано впливають на суспільство або окремих громадян. У зв'язку із цим дослідження причин виникнення конфліктів в управлінській діяльності набуває не лише актуальності, а й суспільної значущості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність і причини виникнення конфліктів в органах державного управління і місцевого самоврядування розглядаються у своїх роботах такі дослідники, як Т. Бодун [2], С. Кирій [5], Т. Карлов [6], В. Тимофієв [8] та інші.

Метою статті є дослідження причин виникнення конфліктів в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. У дослідженнях учених галузі наук з державного управління конфлікт розглядається різнопланово, зокрема Л. Беззубко, досліджуючи колективні трудові конфлікти як особливий вид і форму соціально-трудових відносин, що виникають між роботодавцями і найманими робітниками та їх представниками, державою в особі її центральних, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, пропонує розглядати зазначені конфлікти, з одного боку, як явище, що являє собою результат існування різних видів протидій особистостей і груп з приводу значущих для них цілей, інтересів, цінностей, настанов у соціально-трудових відносинах, а з іншого – як процес,

діяльність суб'єктів конфлікту, державних органів, які впливають на його розвиток на різних рівнях і стадіях конфлікту [1].

На думку Н. Довгань, конфлікт у державному управлінні являє собою процес спілкування, коли одна сторона відчуває, що інша протистоїть її інтересам, загальній меті [3].

Конфлікти в державно-управлінських відносинах є формою конкурентних взаємодій інститутів, організацій та індивідів, коли учасники управлінської діяльності намагаються захистити й реалізувати свої інтереси шляхом заперечення інтересів і статусів своїх контрагентів.

Перед системою державного управління завжди існує загроза дисфункціональності. Це виявляється, наприклад, у прагненні окремих міністерств у присвоєнні функцій інших, у тому числі й вищих органів управління; дублюванні управлінських функцій різних державних органів; неузгодженості процесів планування і бюджетного фінансування; конкуренції лобістських методів представництва групових інтересів; використанні офіційних повноважень у прийнятті рішень з метою реалізації інтересів тіньових структур. Ураховуючи величезні обсяги матеріальних ресурсів, очевидно, що зазначена дисфункціональність загрожує серйозними втратами і конфліктами для суспільства.

Але конфлікти в системі управління є не тільки своєрідним показником її проблемності. Будучи контрольованими, вони мають і позитивні сторони [9, с. 116].

Зокрема, конфлікти сигналізують суспільству про диспропорції в системі управління, допомагаючи таким чином, з одного боку, запобігати дезінтеграції механізмів управління, з другого – розпочати роботу з оптимізації системи управління [2, с. 4].

До основних факторів виникнення конфлікту у сфері державного управління відносяться об'єктивні та суб'єктивні. Об'єктивні – це реально існуючі в

дійсності обставини. Об'єктивні причини виникнення конфліктів не залежать від волі та свідомості людей (обмеженість у ресурсах, погані комунікації тощо). Відбувається через: обмеженість ресурсів, які треба ділити, взаємозалежність завдань, розбіжності в меті, розбіжності в уявленнях і цінностях, розбіжності у манері поведінки і життєвому досвіді, незадовільні комунікації.

Суб'єктивні – це чинники, що обумовлюють конфліктні дії, однак, досить часто вони є гіпотетичними, не мають належного підґрунтя для виникнення конфлікту. Суб'єктивні фактори зумовлені конкретною поведінкою службовця, її психологічною структурою (характером, темпераментом, спрямованістю, ціннісними орієнтаціями, потребами тощо), що перешкоджає реалізації її інтересів. Як приклад це може бути неправомірні дії як керівника його дії, як керівника, особливо якщо він дозволяє собі особисті випадки, є зловживанням та недовірливим, привселюдно демонструє свої симпатії й антипатії, так і підлеглих (несерйозне ставлення до праці, особиста неорганізованість, егоїстичні бажання).

Ще одним фактором може бути психологічна несумісність працівників, зіткнення їхніх цілей, інтересів, мотивів, потреб, поведінки у процесі співпраці в трудовому колективі. Наявність у колективі так званих важких людей – «агресорів», «скаржників», «зануд» і т. ін., які своєю поведінкою створюють у найближчому соціальному оточенні стан пруженості, що призводить до виникнення конфліктів, теж відноситься до суб'єктивних чинників [7].

Дослідник Т. Карлов справедливо зауважує, що існує багато причин виникнення конфліктної взаємодії в публічному управлінні. Науковець визначає причини, через які найчастіше виникають конфлікти в сфері державного управління:

- зіткнення інтересів службовців, які тісно співпрацюють і вирішують багато проблем. Це можна означити як природне зіткнення значущих матеріальних і духовних інтересів людей у процесі їхньої життєдіяльності.

- слабка розробленість правових та інших нормативних процедур вирішення соціальних суперечностей. Наприклад, якщо керівник образив підлеглих, то останній часто змушений для захисту своєї гідності вдаватися до конфліктної поведінки. У нашому суспільстві поки що недостатньо розроблено ефективні, стандартні, усім відомі неконфліктні способи захисту інтересів підлеглих від дій керівництва;

- недостатність матеріальних і духовних благ. Якщо в органі публічної влади з'являється можливість підвищити оплату роботи для обмеженої кількості співробітників, то, природно, виникають конфлікти між тими, хто отримує це підвищення, та іншими працівниками. Розподіл премій, відряджень, інших матеріальних і духовних ресурсів є об'єктивним конфліктним процесом;

- відносно стійкі стереотипи міжособистісних і міжгрупових відносин суб'єктів публічного

управління. Вони є характерними для всіх громадян України. Ми недостатньо толерантні стосовно один одного. Не помічаємо, як принижуємо почуття власної гідності та зачіпаємо інтереси людей навколо нас. Добрі взаємостосунки з оточенням мали за радянських часів меншу самостійну цінність, ніж це необхідно для мінімізації конфліктних способів сперечань, що виникають. Усе це тією чи іншою мірою характерне для старшого покоління й передається нащадкам. Об'єктивно такі стереотипи міжособистісних відносин сприяють досить частому виникненню конфліктів [6, с. 3].

У повсякденній практиці найбільш характерними для державних організацій є конфлікти, зумовлені відмінностями в сприйнятті службовцями професійних кодексів, культурних норм, неписаних традицій та звичаїв, що склалися в цій організації. У цьому аспекті розглядаються різноманітні вияви суперечностей, пов'язаних із належністю держслужбовця до певного формального або неформального колективу [9, с. 116].

Під організаційним чи організаційно-управлінським конфліктом у державному управлінні слід розуміти прояв протиріч у державно-управлінських системах будь-якого порядку, пов'язаних з несумісністю структури, повноважень та ресурсів їх структурних елементів з цілями, завданнями та покладеними на них функціями [5].

Структурно-організаційні конфлікти проявляються як результат невідповідності структури організації вимогам, які ставляться перед організацією, що найбільшою мірою характерно для державного управління. Структура організації має відповідати тим завданням, які вона буде вирішувати чи які ставляться перед її структурним підрозділом, і на початкових етапах становлення організації цей принцип витримується. Пізніше до основних завдань організації включаються додаткові, які врешті-решт починають домінувати, а структура органу залишається незмінною. І чим більше різноманітних завдань виконує орган управління, тим менше структура організації відповідає вимогам її діяльності, тим нижчою стає її ефективність. Чим менш спеціалізованою буде структура органу державного управління, тим більше в ній буде виникати невідповідностей між структурою та завданнями в умовах динамічно-змінюваного суспільства.

Функціонально-організаційні конфлікти породжені суперечностями функціональних зв'язків організації із зовнішнім середовищем, функціональних зв'язків між структурними підрозділами організації, між окремими працівниками. Зовнішні функціональні зв'язки органів публічного управління повинні максимально відповідати вирішуваним завданням і забезпечувати в найбільш ефективний спосіб їх виконання. Функціональні зв'язки між окремими структурними підрозділами системи публічного управління повинні відповідати вимогам діяльності та об'єктивним законам функціонування таких систем. Ефективна діяльність не можлива без чітко налагоджених функціональних зв'язків в організації. Порушення цих

зв'язків призводить до виникнення структурно-функціональних конфліктів.

Неузгодженість функціональних зв'язків у публічному управлінні в найбільшій повній мірі проявляється в розподілі прав та відповідальності між центральними органами влади, між органами державного управління та органами місцевого самоврядування. Найбільш типовий функціонально-організаційний конфлікт виникає між місцевими органами державного управління та місцевими радами при різній політичній їх орієнтації щодо виконання ними власних та делегованих повноважень.

Особистісно-функціональні конфлікти пов'язані з невідповідністю компетенції працівників професійним, моральним та іншим якісним вимогам займаної посади. Будь-яка праця вимагає певних професійних знань і досвіду, інколи досить значних. Серйозні вимоги до особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вимагає специфіка їх діяльності та необхідність постійної взаємодії з оточуючим середовищем. Якщо людина не відповідає цим вимогам, то можливі конфлікти між нею та керівником, підлеглими, співробітниками. Вони будуть спричинені тим, що помилки, допущені цим службовцем, торкаються інтересів усіх, хто з ними взаємодіє [5].

Ситуаційно-управлінські конфлікти обумовлені помилками, допущеними керівництвом і підлеглими в процесі вирішення управлінських та інших завдань. Прийняття помилкового управлінського рішення об'єктивно створює можливість конфліктів між авторами рішення і його виконавцями. Невиконання службовцями завдань, поставлених керівництвом, також викликає небезпеку виникнення конфлікту [5].

Варто відзначити важливість психологічних причин виникнення конфліктів в сфері державного управління. Так, дослідники В. Євдокимов та О. Рябічко вказують на такі психологічні причини виникнення конфліктів серед державних службовців:

Порушення ієрархії зв'язків. Воно виявляється дуже своєрідно – в неузгодженості вказівок і розпоряджень, що виходять від вищих керівників. У результаті вони можуть бути суперечливими, але при цьому обов'язково категоричними. Отримавши такі вказівки, керівник починає їх ранжувати і структурувати за ступенем важливості.

У той же час відзначені випадки, коли поспішають виконати вказівку перш за все того, від кого можна чекати найбільших неприємностей, а в останню чергу – через інших. Конфлікти в такій ситуації виникають дуже швидко. Нечітко позначені права й обов'язки конкретних керівників і виконавців призводять до того, що кожен починає робити те, що йому подобається або вигідно, при цьому ігноруються ті обов'язки, які вимагають великих трудовитрат. У результаті утворюється плутанина, підкріплена гострою конкуренцією. Активізуються неформальні лідери, які впливають на процеси взаємодій, але ні за що не відповідають. Тому і можуть зчинятися конфлікти [4, с. 5–6].

Прагнення сконцентрувати всі функції управління в своїх руках характерне для молодих та недостатньо досвідчених керівників. Вони, як правило, переоцінюють свої можливості і намагаються керувати "всіма і відразу". Властива молодим керівникам амбіційність не дозволяє визнати свої помилки, розпочинаються необґрунтовані покарання. Створюється конфліктна ситуація.

Також до психологічних причин виникнення конфліктів відносять недостатню увагу керівника до соціально-психологічних аспектів управління, невміння враховувати сумісність працівників. Міжособистісні конфлікти найтриваліші, найруйнівніші, тому слід розробляти і впроваджувати ефективну систему ранньої діагностики конфліктів, їх профілактики та попередження, перш за все, спираючись на управлінський ресурс менеджменту організації [4].

Аналізуючи ситуативні чинники виникнення конфліктів, український дослідник В. Тимофієв зазначає, що серед ситуативних передумов конфліктної взаємодії державних службовців слід виділити також фактор характеру ситуації, який передбачає розгляд конфлікту з точки зору визначеності чи невизначеності ситуації, що склалася. У разі невизначеності ситуації державний службовець буде перебувати у ситуації фрустрації та стресу, що зумовить виникнення конфліктної поведінки, якщо ситуація буде виходити з-під контролю. У ситуації невизначеності державний службовець, якому треба виконати певне завдання, не зможе вчасно виконати поставлене завдання, що спричинить виникнення негативних емоцій та конфліктної поведінки стосовно посадовців, які будуть підтримувати зазначену ситуацію невизначеності [8].

Фактор інформації також відіграє важливу роль серед ситуативних умов конфліктної взаємодії державних службовців. Причому конфлікт може спричинити як характеристика конкретності інформації (коли державний службовець отримає від іншого досить вузькі та не інформативні дані), так і характеристика її розмитості (коли державний службовець зможе орієнтуватись лише щодо загального контексту необхідної для роботи інформації та зовсім не орієнтуватись у деталях, що вкрай необхідні для результативної роботи). Зазначені характеристики стосуються і показників щодо достовірності/недостовірності та достатності/недостатності інформації.

Непересічне значення в процесі виникнення конфліктних відносин можна приписувати й факторові досвіду професійної управлінської діяльності, досвіду розв'язання конфліктних ситуацій. Знову таки, сформований досвід службовця може допомогти у винайденні неконфліктної форми відносин між службовцями, але може і зашкодити, коли цей досвід є стереотипним та усталеним [8].

Висновки. Виокремлюють декілька груп причин виникнення конфліктів в системі державного управління. Зокрема, це об'єктивні, організаційно-управлінські, соціально-психологічні, особистісні та ситуативні причини. Кожна з цих груп в тій чи іншій

мірі впливає на управлінську працю державного службовця і може або допомогти вирішити виробничі негаразди (виконати конструктивну функцію

конфлікту) або зруйнувати роботу колективу (виконати деструктивну функцію конфлікту).

Список використаних джерел

1. Беззубко Л. В. Розвиток теорії і практики функціонування механізмів державного управління колективними трудовими конфліктами : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Беззубко Лариса Володимирівна ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2006. – 36 с.
2. Бодун Т. І. Конфлікти в державно-управлінських відносинах України: технології попередження та розв'язання : автореф. дис ... канд. наук з держ. управління / Тетяна Іванівна Бодун. – Київ, 2013. – 20 с.
3. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Довгань Неоніла Полікарпівна ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
4. Євдокимов В. О. Аналіз психологічних причин конфліктів в органах державної влади [Електронний ресурс] : Електронне наукове фахове видання, Схвалено Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Протокол № 10/152 від 29 листопада 2010 р. / В. О. Євдокимов, О. В. Рябічко. – Режим доступу до статті : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/3/02.pdf>.
5. Кирій С. Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін / С. Л. Кирій. // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4.
6. Карлов Т. В. Теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні / Т. В. Карлов // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 104–110.
7. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // 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 (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 696 с.
8. Тимофієв В. Г. Розв'язання конфліктів у сфері державної служби: ситуативний підхід / В. Г. Тимофієв. // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_27.
9. Череватюк В. Б. Конфлікти в державному управлінні, їх сутність та причини виникнення / В. Б. Череватюк, О. Свідіна // Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи. Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції // Тернопіль: Вектор, 2015. – С. 115–117.

О. Слободянюк,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье исследованы ключевые группы причин возникновения конфликтов в системе государственного управления. Рассмотрены психологические факторы, ситуационные причины, влияющие на возникновение конфликтов в коллективе. Отдельно освещены суть и причины возникновения организационных конфликтов среди государственных служащих.

Ключевые слова: конфликт; причины конфликта; управленческая деятельность; органы государственной власти.

O. Slobodyanuk,

PetroMohylaBlackSeaStateUniversity, Mykolaiv, Ukraine

THE CAUSES OF CONFLICTS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

This article explores the key groups of reasons of conflicts in public administration. Psychological factors, situational reasons influencing on the origin of conflicts in a collective, are considered. Essence and reasons of origin of organizational conflicts are separately lighted up among civil servants.

Keywords: conflict; reasons of conflict; administrative activity; public authorities.

Рецензенти: **Стоян О.Ю.,** д-р наук з держ. упр., доцент;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Дерега В.В., канд. політ. наук, доцент.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Слободянюк О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 24.09.17

ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасні особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців. Особливу увагу приділено оновленому законодавству, що регулює сферу державної служби в цілому, та питанню дисциплінарної відповідальності державних службовців зокрема. Автори привертають увагу науковців та законодавців до необхідності усунення корупційних факторів та до недостатньо дослідженої проблеми публічності дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Ключові слова: дисципліна; державна служба; дисциплінарна відповідальність; корупційні фактори; публічність дисциплінарної відповідальності.

Постановка проблеми. Результати державно-владної діяльності як регулятора суспільних відносин спонукають до дотримання ряду базових умов, зокрема наявності та гармонійного функціонування всіх складових елементів державного механізму. Зазначимо, що одним із невід'ємних елементів процесу державотворення можна вважати державну службу. Ефективність діяльності державних органів, реалізації ними своїх функцій, а зрештою, стан справ у державі, рівень дотримання прав і свобод людини і громадянина, якості життя людей в цілому – все це залежить і від кадрового складу державних органів, тобто від осіб, на яких безпосередньо покладається виконання функцій держави, а також від правил, яких вони дотримуються або не дотримуються в межах наявного правового поля. Важливим засобом забезпечення ефективної роботи державних органів є дисципліна праці державних службовців, яка визначається нормами не лише адміністративного, але й трудового права.

Аналіз останніх досліджень. Проблематиці правового регулювання дисциплінарної відповідальності та дисципліни праці у своїх роботах приділяли увагу такі вчені, як: А. Горзов та О. Долгий [1], М. Іншин [4], Д. Полівчук [6] та інші. Окремі аспекти правового забезпечення дисциплінарної відповідальності державних службовців висвітлювали М. Хавронюк [13], В. Христинко [14]. Наукові здобутки цих та інших дослідників становлять основу для подальших наукових розробок за обраною тематикою, проте наразі вимагають певного переосмислення з урахуванням змін, що відбулися в

соціально-економічному житті та вітчизняному законодавстві.

Метою статті є висвітлення законодавчих новел щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців, визначення недостатньо досліджених та проблемних питань у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців є неможливим без з'ясування сутності власне поняття «дисциплінарна відповідальність» в юридичній науці. Ключовою є категорія «дисципліна», що, на нашу думку, характеризує особливості цього виду відповідальності.

Дисципліна (лат. *disciplina* – виховання, розпорядок) встановлює певну координацію і субординацію в поведінці людей, зміцнює існуючі суспільні відносини, сприяє їх удосконаленню [2, с. 6]. Зміцнення рівня службової дисципліни на державній службі має першочергове значення для створення сприятливих умов функціонування державних органів. Однак усвідомлення цього не в усіх державних службовців однакове, що й зумовило потребу щодо встановлення певних юридичних механізмів для забезпечення службової дисципліни, серед яких – дисциплінарна відповідальність.

Науковець В. Полівчук вважає, що відносини, які охоплюються поняттям «дисципліна», необхідно розмежовувати за двома групами: відносини фактичного дотримання і виконання об'єктом управління правил, що встановлені суб'єктом управління; відносини позитивного та охоронного характеру (ця група відносин пов'язана із заохоченням

або навпаки – покаранням особи за невиконання встановлених правил) [6, с. 26].

Інший дослідник – М. Іншин, зазначає, що дисципліні притаманні такі суттєві ознаки, як: а) наявність об'єктивного характеру, що виникає як необхідність упорядкування діяльності учасників суспільних відносин; б) її прояв як у системі встановлених правових приписів, так і у фактичному їх виконанні цими учасниками; в) встановлений нормами права порядок взаємовідносин учасників правовідносин у будь-якому інституціонально-організаційному утворенні [4, с. 357]. На його думку, поєднання вказаних ознак дає можливість сформулювати таке визначення поняття «дисципліна», як: «установлений нормами права порядок взаємовідносин учасників суспільних відносин, що визначає процедурні елементи реалізації останніми своїх прав і виконання обов'язків у процесі трудової діяльності в тій чи іншій сфері суспільного виробництва».

У юридичній літературі дисциплінарну відповідальність визначають, як «врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» [5, с. 142]. Основний акцент зроблено на примусових правових наслідках для порушника службової дисципліни.

Зокрема, дослідник С. Стеценко пропонує визначати дисциплінарну відповідальність державного службовця як «застосування до особи, яка здійснила порушення службової дисципліни, певних дисциплінарних стягнень» [12, с. 156]. Однак автор не згадав підстав застосування таких стягнень. Дисциплінарна відповідальність настає за проступок, що пов'язаний з невиконанням чи неналежним виконанням покладених на нього службових обов'язків, тобто за дисциплінарний проступок. Як зазначає М. Хавронюк, дисциплінарним проступком є «винне протиправне порушення особою правил дисциплінарного порядку у сфері трудової, службової, навчальної, військової та іншої діяльності, за яке передбачене дисциплінарне стягнення» [13, с. 11]. Дослідивши природу дисциплінарного проступку, науковець дійшов висновку, що загальним об'єктом треба визначати дисципліну – становище, за якого усі суб'єкти правовідносин «влада і підпорядкування» неухильно дотримуються порядку і правил, встановлених нормами закону. Запропоноване визначення є універсальним і не обмежується лише відносинами державної служби.

Таким чином, сутність дисципліни, в широкому розумінні, полягає в суворому та точному дотриманні особою встановлених роботодавцем правил, обов'язків чи норм. Так само порушення дисципліни призводить до застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до ст. 2 Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон) службова дисципліна – це неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку [7]. Необхідно зазначити, що ухвалення цього Закону стало вагомим кроком на шляху вирішення проблемних питань, пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю державних службовців, а тому деяким положенням цього законодавчого акта ми приділимо особливу увагу.

Дисциплінарній та матеріальній відповідальності державних службовців присвячено розділ VIII Закону. В ньому визначено шляхи забезпечення службової дисципліни, обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни, обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни, підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності тощо. Так, у ст. 65 зазначено, що «підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення». Крім того, в зазначеній статті Закону наводиться вичерпний перелік дисциплінарних проступків:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необгрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [7].

Водночас в переліку діянь, які можна вважати дисциплінарним проступком, не зазначено таких, які можуть бути безпосередньо пов'язані з корупційними факторами. Як зазначено в Методології проведення антикорупційної експертизи (Методологія), «корупційний фактор (в широкому розумінні) – здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню корупційних правопорушень». До корупційних факторів, на виявлення яких спрямовано проведення антикорупційної експертизи, віднесено: 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур; 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [8]. Крім того, в п. 1.6 Методології згадується про дискреційні повноваження, як «сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта» [8].

Зважаючи на таке трактування дискреційних повноважень державного службовця та високу актуальність протидії корупційним правопорушенням, необхідність попередження та усунення корупційних факторів, перелік діянь, які можна вважати дисциплінарним проступком, доцільно переглянути. Зазначене, на наш погляд, зумовлює необхідність врахування можливості розгляду дисциплінарних проступків саме через призму прийняття державним службовцем управлінського рішення, в межах передбачених нормативно-правовим актом варіантів рішень, що спричинило появу корупційного фактора, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [1].

Слушним є те, що у ст. 64 Закону враховано, що підставою застосування дисциплінарної відповідальності державного службовця є також і порушення правил етичної поведінки. Це відповідає п. 13 Додатку до Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, в якому наголошено на важливості дотримання етичних норм публічними службовцями, хоча вони часто виходять за межі суто виконання службових обов'язків. Законодавче закріплення етичних вимог є нагадуванням про професійну та моральну відповідальність [3]. Встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення етики поведінки державного службовця підсилює вимоги щодо державного службовця.

У Законі передбачені такі види дисциплінарних стягнень:

1. зауваження;
2. догана;
3. попередження про неповну службу відповідність;
4. звільнення з посади державної служби [7].

Порівняно з чинним законодавством про працю, яке поширювалося на державних службовців з часу формування інституту у 1993 році, перелік стягнень був розширений, з'явилося зауваження. Цілком обгрунтовано є позиція законодавця про те, що звільнення з посади є винятковим видом дисциплінарного стягнення, яке може бути застосоване за конкретно передбачені види дисциплінарних проступків. Проте варто розрізняти звільнення як дисциплінарне стягнення від звільнення як одного зі способів припинення державної служби, оскільки вони мають різні правові наслідки.

У Законі визначено окремі стадії дисциплінарного провадження, яке характеризується відповідним суб'єктом складом, строками, доказами та рішеннями. У вітчизняній юридичній літературі вже висловлено деякі думки щодо дисциплінарного провадження, зокрема пропонують виокремити такі стадії: підготовку та вручення детального письмового повідомлення порушникові про претензії до нього з боку роботодавця; проведення слухань службовою комісією (свочасне вручення порушникові письмового запрошення, участь у слуханні представника профспілки чи іншого представника, надання державному службовцю можливості для самозахисту і, якщо треба проведення додаткового службового розслідування у зв'язку з нововиявленими фактами, складання протоколу засідання службової комісії тощо); оголошення розпорядження про спосіб службового впливу, про завдану державному органу шкоду, строк усунення порушення, спосіб та термін впливу на порушника, наслідки повторного порушення та строк оскарження рішення керівника державної служби) [14, с. 18].

Окрім уже зазначеного Закон містить ряд новел, зокрема ст.ст. 14–16, які регулюють питання діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, та ст. 69 – дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ. Зауважимо, що відповідно до

п. 29 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 243) з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступка, вчиненого державними службовцями, які займають посади категорії «А», утворюється комітет з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», який є робочим органом Комісії [9].

У ст. 68 Закону визначено дві категорії суб'єктів, які забезпечують дисциплінарне провадження: уповноважені ініціювати таке провадження і уповноважені накладати (застосовувати) дисциплінарні стягнення. У чинному законодавстві також згадано про осіб, які вправі ініціювати застосування дисциплінарної відповідальності, наприклад, у частині шостій ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що голова державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаних посад керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь [10].

У Законі визначено, що суб'єктом, уповноваженим ініціювати дисциплінарне провадження, є суб'єкт призначення, а в частині третій ст. 63 Закону уточнено, що право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення до дисциплінарної відповідальності має безпосередній керівник державного службовця. Серед суб'єктів, які мають попередньо визначити ступінь вини, характер і тяжкість вчиненого дисциплінарного проступку державного службовця, названо Дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарної справи (далі – дисциплінарна комісія). Дисциплінарна комісія є новим учасником дисциплінарного провадження, хоча законодавству багатьох європейських країн такий суб'єкт відомий, відмінною може бути лише його назва, наприклад, дисциплінарний комітет, комісія, рада [11, с. 126–127]. Спосіб її формування і порядок виконання повноважень передбачені у ст. 69 Закону. Члени дисциплінарної комісії реалізують свої повноваження на громадських засадах. Результатом розгляду дисциплінарної комісії є пропозиція або подання, які є рекомендаційними для суб'єкта призначення. Однак при застосуванні окремих видів дисциплінарних стягнень обов'язковою умовою є залучення до розгляду дисциплінарної справи дисциплінарної комісії. У Законі передбачено окремий порядок застосування дисциплінарної відповідальності для державних службовців категорії «А», що пов'язано із зайняттям відповідального становища і наявності корупційних ризиків у їхній діяльності.

Таким чином, законодавчі новели не лише досить детально врегулювали сферу дисциплінарної відповідальності державних службовців, в тому числі й найвищої категорії, але й окреслили формування додаткових організаційно-структурних одиниць, покликаних підвищити ефективність, прозорість процесів, що пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ, комітет з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»).

Окремим етапом дисциплінарного провадження є проведення службового розслідування. Оскільки у частині першій ст. 71 Закону використано словосполучення «може проводитися», то цей етап є факультативним. Щодо прийняття рішення про відсторонення від виконання посадових обов'язків у ст. 72 також використано словосполучення «може бути». Таке рішення приймає відповідний керівник державної служби або суб'єкт призначення, що допускає адміністративний розсуд. Закон не регулює процедури проведення службового розслідування, а також не містить положень щодо способу її врегулювання, внаслідок чого можуть виникнути певні проблеми при проведенні процедури. У ст. 75–79 Закону закріплені права державного службовця щодо надання пояснень державного службовця, права на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, отримання копії наказу (розпорядження) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення, що має особливе значення у разі оскарження такого рішення в адміністративному чи судовому порядку. Фактично, йдеться про застосування у дисциплінарному провадженні принципу змагальності, що відповідає положенню Рекомендації №Я (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі. Відповідає європейським стандартам і положення щодо можливості користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

У ст. 74 Закону передбачено, що стягнення застосовують не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці. Законодавець встановив річний строк давності для застосування дисциплінарних стягнень до державного службовця. Позитивно, що у Законі визначено мінімальний строк дії дисциплінарного стягнення, на відміну від чинного нині законодавства. Згідно із частиною другою ст. 79 Закону дисциплінарне стягнення, за існування необхідних умов, може бути знято достроково, але не раніше ніж через шість місяців від дня накладення дисциплінарного стягнення [7].

Звернімо увагу, що у площині правового врегулювання поки-що недостатньо висвітлено питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень. На нашу думку, зазначене

потребує додаткового перегляду, адже, з одного боку, державна служба передбачає публічність особи і необхідність доведення до населення інформації щодо діяльності державних службовців, а з другого – певна інформація є, по суті, внутрішньою, службовою, а не публічною. Цілком імовірно, що доведення до громадськості інформації щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців сприяло би як підвищенню дисципліни відповідних службовців, так і зростанню довіри населення до влади в цілому (що на сьогодні є актуальним питанням, без перебільшення – питанням державного значення) в напрямках євроінтеграційної розбудови України. Водночас не можна допустити, щоб на підставі виключно публічних інтересів порушувалися права та законні інтереси (щодо охорони честі, гідності, ділової репутації) самих державних службовців, адже це може мати негативні наслідки – від зниження мотивації і до падіння престижності державної служби в країні. Наразі це питання потребує мобілізації сил правотворців, соціологів, політологів та навіть психологів, оскільки розвиток громадянського суспільства, становлення України як правової, високоефективної держави є тим завданням, до виконання якого мають бути залучені як науковці, так і практики, а також державні службовці.

Висновки. Слід зазначити, що дисципліна праці державних службовців є одним із важливих засобів забезпечення ефективної роботи державних органів. У широкому розумінні сутність дисципліни полягає в

суворому та точному дотриманні особою встановлених роботодавцем правил, обов'язків чи норм, порушення ж дисципліни тягне застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

На сьогодні в Україні активно впроваджуються заходи щодо покращення регулювання дисципліни праці державних службовців. Останнім часом було прийнято ряд нормативно-правових актів, що безпосередньо стосуються цього питання, тому можна впевнено констатувати, що дисциплінарний процес поступово стає більш урегульованим і деталізованим. Проте деякі питання правового регулювання потребують перегляду з метою усунення недоліків. До них, зокрема, необхідно віднести особливості прояву корупційних факторів в практичній діяльності державних службовців та врахування публічних інтересів в рамках дисциплінарного процесу. Для зниження можливості проявів корупційних факторів доцільно розглянути можливість унесення запропонованих змін до Закону України «Про державну службу». Проблема ж публічності процесу розгляду дисциплінарних проступків та накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців потребує належного правового, організаційного, наукового супроводження з метою посилення мотивації державних службовців, підвищення рівня довіри громадськості до владних органів та подальшого розвитку інституту державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. Горзов А. Дисциплінарна відповідальність державних службовців / А. Горзов, О. Долгий // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 1(13). – С. 48–54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/gorzo.pdf>
2. Горницький А. А. Государственная дисциплина / А. А. Горницький. – К. : Изд-во полит. лит-ры Украины, 1989. – 162 с.
3. Додаток до Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи про статус публічних службовців у Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd-coe.int/ViewDoc.aspx?id=340693&Site=CM>.
4. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців в Україні: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М.І. Іншин; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 452с.
5. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломієць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с
6. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д.П. Полівчук. – Дніпропетровськ, 2011. – 204 с
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 (назва із змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства юстиції України від 30 вересня 2011 року № 3099/5, від 19 серпня 2013 року № 1728/5) / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.
9. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України: від 25 березня 2016 року № 243 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248939524>.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
13. Хавронюк М. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність / М. Хавронюк. – К. : Атіка, 2003. – 240 с.
14. Христинко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби служби : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.07 / В. А. Христинко. – К., 2013. – 19 с.

Т. В. Сугак,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

**ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

В статье рассмотрены современные особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих. Особое внимание уделено обновленному законодательству, регулирующего сферу государственной службы в целом, и вопросу дисциплинарной ответственности государственных служащих в частности. Авторы привлекают внимание ученых и законодателей к необходимости устранения коррупционных факторов и недостаточно исследованной проблемы публичности дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Ключевые слова: дисциплина; государственная служба; дисциплинарная ответственность; коррупционные факторы; публичность дисциплинарной ответственности.

T. Sugak,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

**PECULIARITIES OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS
AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS IN UKRAINE**

The modern features of disciplinary responsibility of civil servants are considered in the article. The special attention is spared to the renewed legislation that regulates the sphere of government service on the whole, and question of disciplinary responsibility of civil servants, in particular. The authors draw attention of scientists and legislators need to eliminate corruption factors and not to the problems of publicity disciplinary responsibility of civil servants.

Keywords: discipline; public service; discipline; corruptogenic factors; publicity disciplinary action.

Рецензенти: *Палагнюк Ю. В.*, д-р наук з держ. упр.;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Скіба Т. Ю., канд. наук з держ. упр.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Сугак Т. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 06.09.17

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджується досвід зарубіжних країн щодо дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади. Проаналізовано нормативно-правові акти конкурентоспроможних країн світу, що регламентують доступ до публічної інформації. Розглянуто рівні та складові прозорості.

Ключові слова: принципи прозорості та відкритості; органи публічної влади; відкриті дані; доступ до публічної інформації; складові прозорості; рівні прозорості.

Постановка проблеми. Останні два десятиріччя понад 90 країн світу прийняли низку законів про право доступу громадян до публічної інформації. Наступним кроком стало визнання прозорості та відкритості, як основоположних принципів у діяльності органів публічної влади та їх закріплення на рівні закону або навіть Конституції. На часі вони стали невід'ємною складовою системи європейських принципів доброго врядування («good governance») та покладені в основу співробітництва між Україною та ЄС, про що зазначено в Угоді про асоціацію [19].

Тому виникає необхідність у проведенні комплексних реформ у різних сферах публічної політики для відповідності країни її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Тому виникає необхідність адаптувати вітчизняне законодавство до нормативно-правових актів Європейського Союзу та розвинутих країн світу. Відтак, це потребує дослідження зарубіжного досвіду законодавчого закріплення і шляхів практичної реалізації принципів прозорості та відкритості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичним підґрунтям дослідження принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади стали розробки вітчизняних науковців, зокрема:

Е. Афоніна, Т. Андрійчук, І. Грицяка, Н. Гудими, О. Крет, М. Мельниченка, Є. Тихомірової, Б. Шевчука.

Зарубіжні дослідники розглядають принципи відкритості та прозорості в рамках доступу до урядової інформації, доступності її отримання, а також право громадян на поінформованість, зокрема К. Гуд,

П. Лазерсфельд та М. Хант.

Разом з тим, сьогодні ще бракує наукових праць вітчизняних науковців, що стосуються проблематики дослідження.

Мета статті. На підставі аналізу зарубіжного досвіду дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади систематизувати складові і рівні прозорості та оцінити можливості застосування такого досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Положення Угоди про Асоціацію [19] щодо прозорості охоплюють зобов'язання з обміну інформацією між ЄС та Україною. Сторони угоди зобов'язалися дотримуватися прозорості як принципу розробки та реалізації державної політики.

Варто зазначити, що однією із складових, яка свідчить про рівень прозорості є відкриті дані. Відкриття даних підвищує рівень прозорості та підзвітності у діяльності органів публічної влади, сприяє більш ефективному використанню державних ресурсів, дозволяє покращити якість надання публічних послуг, а також сприяє розвитку інноваційного бізнесу та створенню соціально корисних сервісів. На основі відкритих даних вираховується індекс конкурентоспроможності країн світу у глобальному економічному рейтингу. Наступною складовою прозорості є зрозуміла інформація. Її суть полягає в інформуванні громадян та їх колективів про заплановані рішення органів публічної влади і те, як вони будуть реалізовані у доступній за рівнем сприйняття формі. Третньою складовою прозорості є обізнаність громадян, що знаходить свій прояв у спроможності органів публічної влади надавати інформацію громадянам з точки зору принципів верховенства права та посилення спроможності громадянського суспільства.

Таблиця 1



Таким чином, відкриті дані як публічна інформація, яку держава ініціативно оприлюднює онлайн, забезпечують вільний доступ до неї, а також її подальше поширення і використання. Так, за сприяння всесвітньої організації World Wide Web Foundation публікується щорічний міжнародний рейтинг Open Data Barometer, що визначає стан розвитку відкритих даних країн світу. Експерти ODB аналізують глобальні тенденції та порівнюють країни за базовими компонентами розвитку відкритих даних [17].

В нашому дослідженні із 138 країн, що увійшли до міжнародного рейтингу Open Data Barometer за показниками відкритих даних 2016–2017 років обрано 5 країн-лідерів.

За показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму у 2016 році Україна посіла 44 місце за рівнем розвитку відкритих даних та піднялась у рейтингу країн на 18 позицій порівняно з 2015 роком. За показником готовності відкритих даних Україна набрала 55 балів, індекс впровадження відкритих програм даних склав 35 балів, а індекс впливу на бізнес, політику та громадянське суспільство – 19. Лідерами стали Великобританія, Канада, Франція, Сполучені Штати Америки, Корея [Див. Таблиця 2]. У цих державах стратегії публічного управління були розроблені на основі результатів оцінки вихідного стану, яку проводили експерти SIGMA. На часі повна та глибока оцінка стану справ у системі публічного управління України відповідно не проводилася [17].

Таблиця 2

Показники Індексу світової конкурентоспроможності

№ з/п	Країна	Показник			
		відкриті дані	Індекс готовності відкритих даних	Індекс реалізації відкритих програм	Індекс впливу на бізнес, політику, громадянське суспільство
1	Великобританія	100	99	100	94
2	Канада	90	96	87	82
3	Франція	85	100	71	88
4	США	82	96	71	80
5	Корея	81	95	59	100

Варто сказати, що досвід зарубіжних країн розвиненої демократії свідчить про те, що процес формування принципів відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади є історично тривалим і безпосередньо пов'язаний із соціально-економічним розвитком держави на основі демократичних перетворень у суспільстві. В свою чергу, демократичні перетворення в суспільстві та відповідні зміни у менталітеті його громадян значною мірою залежать від результатів діяльності органів публічної влади, що визначається відповідними правовими нормами [4].

Для аналізу зарубіжного досвіду дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади необхідно розглянути рівні прозорості.

Так, перший рівень – нормативний, що полягає у законодавчому закріпленні прозорості та відкритості діяльності владних інституцій. Нормативні передумови реалізації принципів прозорості та відкритості органів публічної влади – закони, укази, постанови, що можуть діяти, впроваджуватися в життя.

Організаційний рівень передбачає наявність структурних і організаційних форм, дієвих механізмів та конкретних процедур, що дають змогу реалізувати принципи прозорості та відкритості. Такий рівень визначається як діяльністю владних структур, так і діями неополітичних організацій, що існують у суспільстві та коригують дії влади, здійснюючи на неї певний тиск.

Врешті, зарубіжні країни по різному розвиваючись, визнавали право на доступ до інформації через видання окремих законів про свободу інформації, шляхом прийняття окремих адміністративних положень, однак досягнуті ними результати є надбанням сьогодення.

Так, Сполучені Штати Америки стали однією з перших країн, яка на законодавчому рівні закріпила обов'язок органів публічної влади інформувати громадськість про організацію своєї повсякденної діяльності відповідно до Акта про свободу інформації 1967 року [3]. У 1996 році він був доповнений Актом електронної свободи інформації, що гарантує доступ громадськості до публічної інформації електронними засобами. Зрозуміло, що лише окрема інформація зазнає обмежень. [16]. Разом з тим, для забезпечення доступу до публічної інформації створено Службу визначення місцезнаходження публічної інформації.

Потенційно корисним засобом розширення участі громадян у процесі впливу на формування політики є електронні петиції (е-петиції). Для застосування такого засобу використовується Інтернет. Це надає змогу громадськості та зацікавленим групам ініціювати колективне звернення з підписами, та направити його до відповідних органів влади.

Окрім того, для заохочення приватного сектору до комерційного використання інформації, що знаходиться у володінні органів влади, прийнято Закон «Про скорочення паперової роботи» [25], та Закон «Провідкритість Уряду» [7]. У бюлетені Federal Register, який видається з 1934 року, друкуються правила, проекти правил та повідомлення, які видаються органами публічної влади [1, с. 30].

Важливим пунктом реалізації відкритого урядування стало підписання «Меморандуму щодо прозорості і відкритого урядування» [23], зокрема, відкриття публічних даних. Портал містить інструменти для інтерактивної взаємодії, що дозволяють відвідувачам ставити запитання он-лайн, повідомляти про проблеми із користуванням порталом, надсилати свої коментарі та пропозиції, запити на набори даних, спілкуватись на тематичному форумі.

Оцінюючи якість надаваних послуг органами публічної влади Франції, варто сказати, що за показником індексу впливу на бізнес, політику, громадянське суспільство Франція випереджає Корею та США.

У 1978 році Франція прийняла Закон про інформацію і свободу [11] і Закон про доступ до державних документів [9]. Перший з них регулює питання використання ідентифікаторів у базі даних та обробки даних органами публічної влади як в суспільному, так і в приватному секторах. Разом з тим, Національну комісію з інформації і свободи (CNIL) уповноважено здійснювати контроль за виконанням цього закону.

Закон про доступ до державних документів, у свою чергу, дає право доступу громадянину до документів, що знаходяться у володінні органів публічної влади. Варто зазначити, що утворену Комісію з доступу до державних документів (CADA)

наділено наглядовими функціями та повноваженнями виступати посередником, надавати рекомендації громадянам, при цьому слід зазначити, що її рішення не є обов'язковими.

В рамках реалізації «Програми дій з переходу Франції в інформаційне суспільство» (PAGSI) прийнятої 1998 року, всі органи публічної влади до 2002 року отримали електронну адресу. В той же час розпочав роботу сайт «LEGIFRANCE», що містить закони та правові документи. Створено пошукову систему «AdmiFrance» **[Ошибка! Неизвестный аргумент ключа.Ошибка! Неизвестный аргумент ключа.Ошибка! Неизвестный аргумент ключа., с. 18]**. Окрім того, узаконено документообіг, електронну пошту та цифрову комунікацію між громадянами, бізнес-структурами та центральними, регіональними органами влади з метою отримання суспільних послуг. Таким чином, це надає можливість відправляти документи як електронною поштою, так і використовувати традиційну паперову кореспонденцію [10].

Розвиток цифрового суспільства та надання гарантії громадянам щодо можливості доступу до цифрових даних регулює закон «Про цифрову республіку», що покликаний сприяти інноваційній діяльності та цифровій економіці [24].

У 2003 році Міністерство з питань забезпечення е-врядування та адміністративних реформ Франції розробило та видало чотирирічний стратегічний план на 2004–2007 роки ADELE (ADministration ELEctronique), в рамках якого реалізовано нові державні Інтернет-послуги, що стали задовольняти потреби громадян та бізнесу. Бізнес структурам надана можливість заповнювати електронним способом форми соціальних відрахувань, одержувати доступ до митних операцій, управляти своїми податковими рахунками й перераховувати податки за допомогою інтернет технологій.

Для покращення нормативно-правового регулювання у сфері електронної комерції прийнято Закон про конфіденційність електронної економіки [12] та Закон про державні закупівлі електронних комунікацій [8]. Перший з них встановлює правову основу розвитку послуг електронної комерції у Франції, а другий – передбачає широке використання нематеріальних державних закупівель для підвищення ефективності поточних процедур [14].

Отже, електронний уряд Франції побудований за принципом управління взаємодії з клієнтами, розвивається прискореними темпами. Державні портали стають усе більш популярними, однак розкриття їх потенціалу стримується через недостатню координацію між відомствами. У перспективі розбудови Франції першочергового значення набувають питання забезпечення цифрового національного суверенітету, максимально повного відкриття публічних даних, захист прав інтернет-користувачів.

Канада – країна, що має одну з найбільш ефективних моделей публічного управління. До її незаперечних переваг належать високий ступінь

прозорості, який досягається через відкритість інформації та її загальнодоступність завдяки постійно оновлюваним ресурсам мережі Інтернет; щорічну звітність усіх підрозділів державної служби про свою діяльність та фінансові витрати; постійне вдосконалення системи публічного управління, ефективна та обов'язкова система постійного підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів та високий рівень соціальних гарантій, який підтримує престиж органів публічної влади [2].

Країна у 1983 році прийняла Закон «Про доступ до інформації» [20], що надає право приватним особам мати доступ до певних видів інформації органів публічної влади. Разом з тим, у 90-х роках у країні було оголошено про початок роботи уряду, орієнтованого на послуги. «Проект надання послуг органами публічної влади за допомогою інформаційних технологій» 1994 року одержав умовну міжнародну назву «e-government». На часі в рамках проведених робіт з реалізації проекту органи публічної влади працюють і безпосередньо взаємодіють з населенням за допомогою найпотужнішого інформаційного порталу, що об'єднує до 500 інтернет-сайтів.

Так, протягом десяти років діє система «єдиного вікна». У вересні 2005 року започатковано проект Services Canada, що став універсальним пунктом надання послуг та забезпечує багатоканальний доступ до різних послуг та орієнтується на громадянина. Онлайн-послуги становлять третину всіх урядових трансакцій між державою та громадянами.

Розпочата у 1999 році ініціатива GOL була спрямована на переведення в електронний формат найбільш популярних послуг уряду. Фактором просування GOL було те, що всі департаменти заохочувалися до перепроєктування своїх бізнес-процесів. З появою інформаційних та комунікаційних технологій змінився спосіб роботи як людей, так і організацій: органів публічної влади, корпорацій, організацій, навчальних закладів, неурядових організацій, малого та середнього бізнесу, підприємств, фізичних осіб. Органи публічної влади зорієнтувалися в умовах постійних змін культури та діють відповідно до нових сучасних «кращих методів», які тільки почали розвиватися й допомогли досягти успіху у провадженні програми Government On-Line.

Розглянемо основні програми уряду Канади: Програма національної програми «Спільні погляди та почуття стосовно використання Інтернету» (Common Look and Feel for the Internet) складається з обов'язкових стандартів та вимог для всіх федеральних міністерств та відомств. Ці стандарти відіграли ключову роль у зміцненні ідентичності, доступності, максимальної прозорості та довіри до урядування Канади. Також було підписано Офіційний мовний акт (Official Language Act), в якому було зазначено, що електронне урядування має бути доступним на обох державних мовах Канади.

Починаючи з 2003 року Секретаріат Казначейського правління (The Treasury Board Secretariat) розробив та ввів у дію

обов'язкову для всіх ланок управління Програму з управління державною інформацією (the Policy on the Management of Government Information), в рамках якої було розроблено стратегію впровадження GOL, включаючи індекси е-готовності, щоб міністерства та відомства могли оцінити свій рівень е-готовності, виявити свої слабкі сторони та позбутися їх.

Секретаріатом Казначейського правління (The Treasury Board Secretariat) у тісній кооперації з бібліотеками та архівами розроблено Інструкцію «З управління інформацією», що стала практичним посібником інформаційного управління в Канаді.

Позитивним є досвід від використання громадсько-інформаційного он-лайн порталу Smart Sudbury (Розумний Садбері), що функціонує з 2005 року та створює додаткові зручності для жителів і підприємств в отриманні адміністративних послуг. Завдяки Government On-Line приватні підприємства та міжнародні клієнти мають змогу постійно користуватися послугами в режимі он-лайн.

Головним підходом органів публічної влади став аналіз результатів громадських опитувань, тобто підхід «Громадяни перш за все» («Citizens First») у випадку з громадянами та «Піклування про Бізнес» («Taking Care of Business»), коли йдеться про бізнес-середовище. Таким чином, стає можливим вимірювання очікувань клієнтів, визначити їх пріоритетів, з метою відображення реального проценту задоволення послугами органів публічної влади.

Республіка Корея у 1996 році прийняла Закон «Про розкриття інформації публічних органів» [6]. З 1999 року в країні діє програма OPEN – система контролю за розглядом заяв громадян органами публічної влади. Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з представниками органів публічної влади або пропозицій хабарів для прискорення завершення процесу ухвалення рішення.

У Республіці Корея органи влади зосередилися на тому, щоб зробити владу відкритішою для публічного контролю, боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності.

До кінця 2004 року в країні практично був відсутній доступ до мережі Інтернет. Доступ мали лише Міністерство Закордонних Справ, окремі науково-технічні організації, служба безпеки. З кінця 2004 року вільне користування інтернетом дозволено іноземним фірмам і посольствам у Пхеньяні.

На часі доступ до Інтернет-сайтів здійснюється наступним чином: на замовлення установ Центр комп'ютерної інформації вивантажує з інтернету сайти, здебільшого науково-технічні, здійснює ревізію змісту сайту, після чого він завантажується до національної мережі, і ним можуть користуватися корейські вчені.

Для всіх громадян діє локальна мережа Кванмейн. Це загальнонаціональний інтранет, що фізично не з'єднаний з інтернетом. Доступ здійснюється за телефонними лініями Dial-Up.

Для зручного та швидкого пошуку необхідної інформації чи отримання певної електронної послуги створено веб-портал KoreaE-government, що інтегрував у собі всю необхідну для громадянина інформацію про органи публічної влади, які до цього були розміщені на сайтах різних установ. На порталі створено єдиний «сервісний стіл», у межах якого можна отримати необхідну електронну державну послугу. Портал є інтерактивним і має три основних розділи які включають послуги «Для громадян», «Для бізнесу», «Для державних службовців». Он-лайн «Сервісний стіл» представляє докладні процедури одержання більш ніж 4000 державних і адміністративних послуг. Для зручності користувачів всі послуги диференційовано на 12 категорій, що включають особисті потреби і побут, нерухомість, автомобілі і транспорт, податки та економіку, подорожі та еміграції, оборону Південної і Північної Кореї, освіту та зайнятість, соціальне забезпечення і охорону здоров'я, мистецтво і культуру, відпочинок та спорт, навколишнє природне середовище.

З 2004 до 2009 року в КНДР була чинною заборона на користування мобільним зв'язком для більшості населення, за винятком співробітників іноземних організацій. Нелегальне користування мобільними телефонами громадянами піддавалося покаранням аж до смертної кари.

Великобританія очолює перше місце серед країн-лідерів за рейтингом відкритих даних протягом чотирьох років. Так, у 2000 році прийнято Закон «Про свободу інформації» [5], яким передбачено:

1. Визначити вимоги до публікації: вид та спосіб оприлюднення, платне чи безоплатне її отримання.
2. Приймати чи переглядати вимоги до публікацій враховуючи суспільний інтерес, публікуючи мотиви прийнятих рішень.
3. Застосовувати тест «заподіяної шкоди» при розголошенні інформації з обмеженим доступом, якщо її розкриття може заподіяти шкоду певним інтересам (у випадках питань охорони здоров'я та безпеки, доступ до неї обмежено, якщо її розголошення може зашкодити фізичному або психічному стану особи).

Законом передбачено гарантії захисту персональних даних, зокрема Міністр має право змінити чи доповнити положення Закону. Однак, такі зміни до розпорядження, правил чи наказу повинні схвалюватися постановою кожної Палати парламенту.

Разом з тим, органи публічної влади виконують два основні завдання: перше пов'язане з реалізацією права суспільства на отримання достовірної інформації щодо діяльності влади, друге – із побудовою іміджу органів публічної влади та формуванням позитивної думки щодо їх роботи. Для цього створено систему підрозділів, які виконують функції управління новинами. Так, для зв'язків із громадськістю Великобританії створено Комітет стратегічних комунікацій (КСК), до складу якого входять директори 12 регіональних відділів інформації, особисті секретарі кожного міністра та шість представників різних партій. КСК вирішує, яку

саме інформацію уряд повинен надати населенню. Щоранку через прес-секретаря прем'єр-міністра члени КСК отримують інформацію з Комітету моніторингу ЗМІ, проводять аналіз громадських думок про діяльність уряду та вирішують, яким чином на це реагувати.

Щотижня проводяться соціологічні опитування за допомогою фокус-груп, результати яких щопонеділка обговорюються в КСК. Із врахуванням цих результатів здійснюється пошук «фактів-убивць» (killer-facts), оприлюднення яких покращило б уявлення про роботу уряду. Створено спеціалізований дослідницький підрозділ для пошукової діяльності.

КСК виконує важливу в контексті зазначеної проблеми функцію: жодна інформація, що стосується органів публічної влади, не може бути опублікована без узгодження часу публікації з КСК. Такий процес здійснюється за допомогою спеціального відділу і спеціального комп'ютера, який називається «Порядок денний» (Agenda) та встановлює графік публікації урядових повідомлень. Всі департаменти повинні домовлятися з відділом про час оприлюднення своєї інформації, щоб важливі повідомлення не перекривалися менш важливими.

Варто зазначити, що елементом системи управління новинами є «комп'ютер швидкого реагування», на якому створена база даних, що постійно поповнюється. Вона містить висловлювання різної тематики, що стосуються політики, державних та політичних діячів, журналістів газет і телебачення. У разі потреби можна знайти «компрогат» на опонента влади (його висловлювання з певної тематики) та аргументи на захист певної позиції владних структур чи державних діячів. Цей комп'ютер пов'язаний із урядовими департаментами в регіонах і Центральним бюро інформації та його регіональними відділами. Особливе місце в структурі КСК посідає відділ спічрайтерів (speechwriter), які готують промови для міністрів або пишуть статті, що друкуються за підписом прем'єр-міністра або міністра, а також відділ спінів докторів (spin – «вертіння», «кружляння», doctor – «лікування»), які надають урядову інформацію в ЗМІ під найбільш вигідним кутом зору. Оскільки виникають ситуації, коли в засоби масової інформації потрапляє інформація, що може бути небезпечною для національних інтересів, уряд наділений повноваженнями (Директива «Д») заборонити газетам її друкувати [18].

Міністерством юстиції Великобританії у 2008 році опубліковано «Національну правову базу підвищення громадської участі», де були враховані пропозиції Зеленої книги з питань управління Британією щодо конституційного оновлення [13, с. 74]. Документ визначає основні напрямки публічного управління, які в обов'язковому порядку мають обговорюватися й розроблятися спільно з громадянами.

Серед головних цілей Плану дій Великобританії із реалізації Хартії відкритих даних «Великої сімки» – утвердити позиції Великобританії як світового лідера із розвитку відкритих даних, а також зробити портал відкритих даних data.gov.uk провідним порталом

відкритих державних даних у світі [21]. Цим документом було також запроваджено обов'язкове прийняття та публікування кожним міністерством стратегії розвитку відкритих даних.

Водночас із консультуванням у країні проводяться громадянські саміти і громадські журі. Відтак для підвищення прозорості уряду, створено Інтернет-платформу «Have your say» («Висловіть свою думку»), яка забезпечує виконання принципу англійського уряду – усім змінам у політиці мають передувати публічні консультації.

Висновки. Аналізуючи законодавче закріплення процедур, які забезпечують доступ до інформації, варто зазначити, що єдиних підходів до вирішення цього питання в законодавстві зарубіжних країн ми не спостерігаємо, однак методи та форми залучення

громадськості до консультацій в он-лайн різняться від країни до країни та всередині апарату органів публічного управління, що пов'язано з національними традиціями формування принципів прозорості та відкритості органів публічної влади, знаннями й навичками державних службовців і потенційних учасників консультацій, наявними технічними можливостями, суб'єктивними та об'єктивними чинниками.

У той же час, практика правового регулювання в кожній країні має свої особливості в залежності від історії розвитку суспільства, культурних і ментальних традицій, і враховуючи це, не може бути автоматично розповсюджена на управлінські норми у вітчизняному законодавстві.

Список використаних джерел

1. Афонін Е. А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Сушій. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>. Назва з екрану.
2. Баррадос М. Шляхи забезпечення професійної та політичної прозорості державної служби : інформ. матеріали до лекції для слухачів НАДУ при Президентіві України, 21 січ. 2009 р. / М. Баррадос. – К. : [б. в.], 2009. – 13 с.
3. Головин А. Ю., Спиридонов А. А. // Правові основи і методи реалізації ідей відкритого суспільства в США // Журнал Известия Тульського державного університету. Економічні та юридичні науки Випуск № 2-2 / 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-i-metody-realizatsii-idey-otkrytogo-pravitelstva-v-ssha> Назва з екрану.
4. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / автореф. дис. канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н.В. Гудима // Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2008. – 20 с.
5. Закон Великобританії «Про свободу інформації» від 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-04/zakon_velik.htm
6. Закон Кореї «Про розкриття інформації публічних органів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law.go.kr/>
7. Закон США «Про відкритість Уряду» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1004-99-a5-----1976>.
8. Закон Франції «Про державні закупівлі електронних комунікацій» 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epractice.eu/document/3348>.
9. Закон Франції про доступ до державних документів 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>.
10. Закон Франції «Про електронний підпис» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000399095&categorieLien=id>.
11. Закон Франції про інформацію і свободу 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.cnil.fr/fr/loi-78-17-du-6-janvier-1978-modifiee>.
12. Закон Франції про конфіденційність електронної економіки 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164>
13. Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства / А. Куюмджиева. – К., 2010. – 134 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>.
14. «France-Actors», 18 January 2008; ePractice Communities. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epractice.eu/document/3348>.
15. Піскорська Г.А., Шкуров Є.В. Розвиток інформаційного суспільства Франції // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2013. – Випуск 117 (Частина II). – С. 16–22.
16. Радкевич О. П. Забезпечення охорони і захисту персональної інформації у Сполучених Штатах Америки та Великій Британії // «Вісник Вищої ради юстиції», 2012. – № 1 (9). – С. 153.
17. Світовий рейтинг Барометр OpenData [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB.
18. Тихомірова Є.Б. Державне управління новинами як фактор інформаційної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/03-TIXOMIROVA.pdf>. Назва з екрану.
19. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Міжнародний документ від 27.06.2014 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
20. Canadian Radio-Telecommunications Commission // CRTC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.crtc.gc.ca/eng/about.htm>. Назва з екрану.

21. G8 Open Data Charter UK Action Plan 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-national-action-plan>.
22. Electronic Freedom of Information Act Amendments, EFOIA [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.justice.gov/oip/electronic-freedom-information-act-amendments-1996>.
23. Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. New York., 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>.
24. LOI n 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/10/7/ECFI1524250L/jo/texte>.
25. Transparency Principle as an Evolving Principle of EU Law – Vasiliki Karageorgou – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law>. Назва з екрану.

I. В. Ткач,

Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
г. Одесса, Украина

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ПРОЗРАЧНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье исследуется опыт зарубежных стран относительно соблюдения принципов прозрачности и открытости в деятельности органов публичной власти. Проанализированы нормативно-правовые акты конкурентоспособных стран мира, что регламентируют доступ к публичной информации. Рассмотрены уровни и составляющие прозрачности.

Ключевые слова: принципы прозрачности и открытости; органы публичной власти; открытые данные; доступ к публичной информации; составляющие прозрачности; уровни прозрачности.

I. Tkach,

Odessa regional Institute of public administration
The national Academy of public administration under the President of Ukraine
Odessa, Ukraine

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND OPENNESS IN ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES

The article examines the experience of foreign countries in adhering to the principles of transparency and openness in the activities of public authorities.

We have systematized components of transparency and it became clear that one of the components, which indicates the level of transparency, is open data. This means the availability of information on the activities of public authorities. Data disclosure raises the level of transparency and accountability on the activities of public authorities, promotes more efficient use of public resources, improves the quality of public services, as well as promotes the development of innovative business and the creation of socially useful services. Index of competitiveness of the countries of the world in the global economic rating is calculated on the basis of open data.

The next component of transparency is user-friendly information. Its core is to inform citizens and their colleagues about the planned decisions of public authorities and how they are going to be implemented in accessible form of understanding.

The third component of transparency is the awareness of citizens, which is manifested in the ability of public authorities to provide information to citizens in terms of the principles of rule of law and strengthening the capacity of civil society.

We have considered annual international rating Open Data Barometer, which describes the condition of development of open data in the countries of the world, and we have estimated that the United Kingdom, Canada, France, the United States of America, Korea are leaders in terms of the level of development of open data, readiness of open data and index of influence on business, politics and civil society.

We have characterized the levels of transparency, in particular organizational and normative.

We have analyzed normative legal acts of developed countries of the world regulating access to public information.

We have determined that there are no unified approach to solve the issue of legislative consolidation of procedures providing access to information in foreign countries, but the methods and forms of public involvement in online consultations differ from country to country and within the apparatus of public administration that is connected with the national traditions of forming the principles of transparency and openness of public authorities, knowledge and skills of civil officers and potential participants in consultations, available technical capabilities, subjective and objective factors.

We have determined that the practice of legal regulation in each country has its own characteristics, depending on the history of society development, cultural and mental traditions, and, taking into account this, cannot be automatically extended to the management norms in domestic legislation.

Key words: principles of transparency and openness; public authorities; open data; access to public information; transparency components; transparency levels.

Рецензенти: *Приходченко Л. Л.*, д-р наук з держ. упр., професор;
(Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України)
Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Ткач І. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 15.09.17

ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУСПІЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ

У статті аналізується проблема в необхідності професійної етики державного службовця, яка спрямована на постійне вдосконалення і цілісний розвиток професіоналізму посадовців, на підвищення їх можливостей. Визначається, що проблеми питання етики й іміджу державних службовців є пріоритетними для забезпечення довіри громадян до органів влади. Розкривається сутність поняття «моральність державних службовців» крізь призму взаємовідносини держави і громадянина; формуються особливості застосування ділового та службового етикету в системі вітчизняного публічного врядування.

Сьогодні державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій.

Стаття присвячена популяризації етичної поведінки державних службовців в рамках сучасної системи державного управління та визначенню основних засад врегулювання питань професійної етики державної служби, її сприяння на професійний ріст та компетентність державних службовців.

Пропонуються шляхи закріплення професійної етики державних службовців в суспільстві. Виділено основні принципи побудови професійної етики державної служби та державного службовця зокрема.

Ключові слова: державний службовець; культура управління; авторитет; послуги (управлінські, державні); корупція; хабарництво; громадська свідомість; влада; етика; імідж; державна служба; моральність.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Сьогоднішня криза українського суспільства призвела до серйозних духовних та моральних наслідків в усіх сферах, у тому числі і в державній службі.

Негативні процеси, які торкаються державної служби, гостро зачіпають її етичний бік, що є однією із складових культури управління державного службовця.

В уяві людей, державний службовець – це не просто спеціаліст, це – людина, яка виступає від імені держави. Поведінка державного службовця, незалежно від того, до якого виду державної служби належить його посада, його ставлення до справи, до громадян, його мова, зовнішній вигляд формують не тільки його власний авторитет, але й авторитет тієї служби, яку він уособлює, і держави.

Культура управління характеризує рівень якості управлінських послуг, які надаються державними службовцями.

Наразі ролі державного службовця приділяється особлива увага. Тому, такі явища, як низька якість надання державних послуг, недостатня професійність, прояви корупції, хабарництва тощо є свідченням низького рівня культури управління та, як наслідок,

низької конкурентоспроможності України, про що говорять найнижчі місця у світових рейтингах, котрі є своєрідною призмою, крізь яку світова спільнота оцінює Україну.

Як ми бачимо, для ефективного виконання державних завдань сьогодні вже недостатньо бути професійно підготовленим працівником, мати необхідні знання й достатній досвід роботи.

Етика й імідж державних службовців потребують постійного вдосконалення.

Джим Коллінз у книзі «Від хорошого до великого», яка за рейтингом увійшла до кращих книжок, написаних за останні двадцять років, зазначав: «поєднуючи культуру дисципліни з етикою, ви отримуєте магію видатних результатів».

На жаль, дуже часто наші колеги не надають вагомому значення етичним аспектам своєї діяльності, тому ми стаємо свідками неетичної поведінки, хамства, бездушності, безвідповідальності, корупції тощо.

Зокрема, проблеми корупції є одними з найбільшніх і неетичних фактів розвитку молодшої української держави. 54,5 % громадян України та 53,6

% підприємців в рамках аналітично-соціологічного дослідження, зазначили, що залишилися переважно не задоволеними та зовсім не задоволеними за результатами звернення до органів влади за певними послугами.

В Україні найкорумпованішими визнано державні установи – 28 %, парламент – 25 %, юстицію – 21 %. Рівень корумпованості у бізнесі становить 11 %, медіа – 2 %.

У результаті такої «діяльності», сьогодні в Україні спостерігається досить низький рівень довіри суспільства до різних гілок влади, що ототожнюються з особою державного службовця, котрий є ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада.

Слова «державний службовець» та «корупція» у громадській свідомості часто розглядаються як синонімічні. Якщо ж є непривабливим імідж державного службовця, то під загрозою і авторитет самої влади. І з цим необхідно рахуватися.

Отже, усе вказане надає професійній етиці як соціокультурному феномену актуальності й значущості. Тому сьогодні, професійна етика сприймається як суспільна необхідність, стаючи індикатором професійного добору та виступаючи гарантією запобігання зловживанням владою, механізмом протидії корупції та підвищення авторитету державної служби як інституту, що забезпечує стабільність конституційного устрою.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання професійної етики державного службовця як суспільної необхідності завжди досліджувалось та було в полі зору українських науковців А.В. Мерзляка,

С.Є. Саханенка, В.В. Тертички, М.І. Рудакевича, А.С. Томчака, А.В. Півень та ін.

Стан розвитку професійної етики державних службовців постійно перебуває в центрі уваги різноманітних європейських інститутів. Оскільки, сучасна Україна обрала новий шлях – шлях європейської нації. Нації, яка прагне відповідальних та високого моральних посадовців. Етика, яких стоїть на першому місці. У країнах ЄС велику увагу навчанню етики своїх працівників приділяють на підприємствах. Позитивна динаміка спостерігається у більшості країн, що останнім часом приєдналися до Євросоюзу. Численні дослідження професійної етики державних службовців виявили її суспільну необхідність. Таким чином, професійна етика державного службовця стає важливим чинником професійного добору кадрів, запобігання зловживанням владою, протидії корупції та підвищення авторитету державної служби. Тобто, виражає її суспільну необхідність в праві на існування.

Формування цілей статті. Метою дослідження є вивчення феномену суспільної необхідності в професійній етиці державного службовця: його актуальність й значущість. Розробка рекомендацій щодо втілення та впровадження ефективних правил, заходів, концепцій професійної етики державного службовця в Україні в системному підході.

На сучасному етапі назріла необхідність у розробці теоретично обґрунтованих, практично значимих і переконливих концептуальних підходів до організації забезпечення державних службовців професійною етикою. Адміністративна реформа, сучасні засади механізму функціонування державного апарату та підвищення якісного рівня державної служби вузько пов'язані з високою професійною підготовкою кадрів з високим рівнем професійної етики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Уміння поводитися з людьми належним чином є одним з найважливіших чинників, що визначає шанси добитися успіху в службовій діяльності. Дейл Карнегі ще в 30-і роки відмітив, що успіхи тієї або іншої людини в справах, навіть в технічній сфері або інженерній справі приблизно на 15% залежать від професійних знань і на 85% від умінь спілкуватися з людьми.

Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина.

Сьогодні відбувається загальне відставання етики державного службовця від міжнародних стандартів. Однак саме додержання етичних норм при здійсненні службової діяльності є запорукою вчинення обґрунтованих та неупереджених дій для прийняття справедливих та об'єктивних рішень.

Як наслідок, врегулювання професійної етики державної служби є одним із дієвих заходів протидії корупції на державній службі та формування професійного апарату службовців.

Моральність державного службовця переважно, розуміється як особиста чесність та порядність, а в адміністративній поведінці – як майже універсальна норма, згідно з якою службова посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей.

Сьогодні вітчизняні керівники органів державної та місцевої влади недооцінюють службовий етикет як складову частину етичної культури управління. Вивчаючи етичний вимір державної служби, пропонуємо розрізняти між собою такі поняття як: «етика державної служби» та «етика державного службовця». Пропонуємо розглядати етику державної служби як інституціональну етику, яка впливає з місії та філософії державної служби і презентує систему її взаємозалежних професійно-етичних цінностей, принципів, нормі механізмів їх підтримки. При цьому етику державного службовця розглянемо крізь призму усвідомлення самим службовцем професійного призначення та ціннісних засад соціального інституту державної служби, зазначивши, що це є система професійно-етичних принципів і норм, які відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державної служби.

Основу службового (ділового) етикету становлять чітко визначені принципи, які можуть бути адаптовані до системи державної служби, оскільки забезпечують гармонізацію, дотримання дисципліни й найбільш

ефективну організацію діяльності державних службовців з досягнення основної мети – служіння народові України.

В органах публічної влади принципи та норми ділового етикету, передусім, базуються на принципах ієрархії влади. При цьому посади й титул є абсолютними цінностями, на яких ґрунтуються одне з основних правил ділового етикету – дотримання порядку першості, тобто перевага старшинства. Діловий етикет регулює відносини не стільки осіб, скільки відносини влади.

Висновок. Етика державного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, властивих даному суспільству. Етика державно-службових відносин у широкому значенні є практично-виховною і регульованою чинністю.

Відтак проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність повинна відповідати не тільки Конституції України, чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам.

При цьому етичний кодекс, яким державні службовці мають керуватися, не просто повинен спиратися на загальноприйнятну мораль, але й конкретизувати її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарної службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, що покладаються на них. У цьому й полягає сутність етики державного службовця.

Однією із складових професійної компетентності державного службовця є етична складова, зокрема такий її структурний елемент, як службовий етикет від якого залежить професійна етика державного службовця в цілому. У взаємовідносинах на державній службі, на відміну від інших сфер суспільної діяльності, домінують спеціальні (інституціональні) принципи, які в умовах бурхливих суспільно-політичних трансформацій через феномен інституційної пам'яті забезпечують сталість системи державної влади в Україні.

У сучасних умовах зростає значення професійної етики в регулюванні різних видів трудової діяльності, зокрема етики державних службовців. Це зумовлено прагненням постійно вдосконалювати норми поведінки відповідно до суспільних відносин, що змінюються. Професійна етика службовця не може бути абсолютною істиною в поведінці людей. Кожне покоління має вирішувати їх самостійно. Але нові розробки повинні спиратися на моральний запас, створений попередніми поколіннями.

Для вирішення етичних проблем, пов'язаних з публічною службою, доцільно використовувати позитивний досвід зарубіжних країн, де вже діють

відповідні законодавчі акти, які містять загальновизнані етичні стандарти і принципи державної служби.

Сьогодні, коли має місце випереджальний розвиток технічних аспектів порівняно з культурним, дуже важливо зрозуміти, що для сталого розвитку державної служби в Україні на підґрунті адаптованого впровадження принципів європейського врядування вкрай необхідні інноваційні підходи щодо розширення та поглиблення етичних знань службовців.

Серед основних рішень даної проблеми, а саме необхідності в професійній етиці державного службовця, в системі державного управління в Україні, можна виділити такі основні, обумовлені реальною ситуацією:

1. Надання етичним нормам правової форми, яка сприятиме підвищенню відповідальності кожного службовця за виконання доручених йому службових завдань та обов'язків. Разом з тим, законодавче врегулювання питань професійної етики державної служби повинно сприяти не лише професійному росту та компетентності державних службовців, але й поверненню довіри громадськості до органів державної влади.

2. Навчити державних службовців встановлювати ділові стосунки зі споживачами управлінських послуг та не допускати упередженості чи перевищення службових повноважень, а це можливо лише за умови постійного дотримання професійної етики, наявності в державних службовців стійких етичних переконань, розуміння етичних вимог і здатності до моральної службової поведінки.

3. Визначити сутність етикету в умовах трансформаційних суспільних змін та реформувань, адже саме «висока кваліфікація, професійна та моральна однорідність державного апарату дозволяє забезпечити професійну основу конституційної єдності системи державної влади, сприяє подоланню суперечностей, що існують між застарілими стереотипами в управлінській діяльності та вимогами розвитку українського суспільства».

4. Службовець у своїй діяльності має поєднувати загальнолюдські цінності, цінності державної служби, професійні цінності своєї соціальної групи та національно-етичні цінності для підвищення авторитету «державного службовця» і «державної служби» та повернення довіри громадян до органів влади.

5. Забезпечення високого рівня професійності та компетентності державного службовця шляхом висококваліфікованим кадровим відбором.

6. Подолання кризи в державному управлінні для забезпечення конкурентоспроможності України як розвинутого європейського суспільства для перспективи розвитку державної служби в цілому, та професійної етики державних службовців зокрема.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України [Електронний ресурс]. – Режи доступу : www.guds.gov.ua.
2. <http://www.obolonrda.gov.ua>.

3. Рудакевич М. І. Етика державних службовців: монографія/ М. І. Рудакевич. – К.: Національна академія державного управління при Президенті України. – 2003.
4. Рудакевич М. І. Етика державної служби. Зарубіжний досвід / М. І. Рудакевич. – К., 2002.
5. Все про етикет. Про норми поведінки. – Ростов-на-Дону, 2002.
6. Дробницький О. Г. Поняття моралі / О.Г. Дробницький. – М.: Наука, 1994.
7. Протасова Н.Г. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: навч. посіб. – К., 2000.
8. Дмитренко М.Й Особистість як суб'єкт ділового спілкування // Вісник Черкаського університету. Серія «Філософія». – Черкаси, 2005.
9. Василевська Т.Е. Особисті виміри етики державного службовця: монографія/Т.Е. Василевська. – К: НАДУ, 2008. – С. 59–60.
10. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: монографія/ Н.Т. Гончарук. – Д.: ДРІДА НАДУ, 2007. – 239с.
11. Зінченко О. До питання професіоналізму в державній службі/ О. Зінченко// Вісн. ДСУ, 2006. – №1. – С. 19.
12. Нижник Н. Політична культура державних службовців / Н. Нижник// Вісн. ДСУ, 1998. – № 3. – С. 64.
13. Чайка Г.Л. Культура ділового спілкування менеджера: навч. посіб. / Г.Л. Чайка. – К.: Знання. 2005. – С. 355

И. Н. Ткаченко,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО КАК ОБЩЕСТВЕННАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ

В статье анализируется проблема в необходимости профессиональной этики государственного служащего, которая направлена на постоянное совершенствование и целостное развитие профессионализма должностных лиц, на повышение их возможностей.

Определяется, что проблемы вопроса этики и имиджа государственных служащих являются приоритетными для обеспечения доверия граждан к органам власти.

Раскрывается сущность понятия «нравственность государственных служащих» сквозь призму взаимоотношения государства и гражданина; формулируются особенности применения делового и служебного этикета в системе отечественного публичного регулирования.

Сегодня государственная и общественная жизнь в значительной степени зависит от моральных ценностей, которые утвердились в обществе, от моральных отношений государства и гражданина, социальной справедливости, нетерпимости к моральным отклонениям лица и государственным институтам.

Статья посвящена популяризации этического поведения государственных служащих в рамках современной системы государственного управления и определению основных принципов урегулирования вопросов профессиональной этики государственной службы, ее действия на профессиональный рост и компетентность государственных служащих.

Предлагаются пути закрепления профессиональной этики государственных служащих в обществе. Выделены основные принципы построения профессиональной этики государственной службы и государственного служащего в частности.

Ключевые слова: государственный служащий; культура управления; авторитет; услуги (управленческие, государственные); коррупция; взяточничество; общественное сознание; власть; этика; имидж; государственная служба; нравственность.

I. M. Tkachenko,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

PROFESSIONAL ETHICS of CIVIL SERVANT AS PUBLIC NECESSITY

In the article a problem is analysed in the necessity of professional ethics of civil servant, that is sent to permanent perfection and integral development of professionalism of public servants, on the increase of their possibilities. It is determined that problems of question of ethics and image of civil servants are priority for providing of trust of citizens to the government bodies.

Essence of concept «morality of civil servants» opens up through a prism mutual relations of the state and citizen; the features of application of business and official etiquette are formulated in the system of home public administration.

Today state and public life largely depends on moral values that became firmly established in society, from moral attitudes of the state and citizen, social justice, intolerance toward moral rejections.

Keywords: civil servant; management culture; authority; services (administrative, state); corruption; bribery; public consciousness; power; ethics; image; government service; morality.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Шульга А. А., канд. наук з держ. упр.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Ткаченко І. М., 2017

Дата надходження статті до редколегії 05.09.17

Беглиця В.П.

д-р наук з держ. упр., доцент кафедри
місцевого самоврядування та регіонального розвитку
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail: science@chmnu.edu.ua

Тимофєєв С.П.,

канд. наук з держ. упр., доцент кафедри,
Інститут державного управління,
e-mail: stymofeev@gmail.com

Домущей І.В.,

магістрант,
Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail:-----

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті на базі термінологічного аналізу визначено сутність поняття «контроль в органах місцевого самоврядування». Наведено різні підходи у визначенні суті контролю вченими, вказано на актуальність та особливо важливе значення контролю в органах державної влади та місцевого самоврядування. Висвітлено принципи контролю в системі державного управління. Охарактеризовано функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Наголошено на роль контролю в діяльності органів публічного управління.

Ключові слова: контроль; принципи контролю; нагляд; органи публічного управління; державне управління; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних умовах становлення інститутів демократії в Україні достатньо велику увагу приділяють оновленню місцевого самоврядування, підвищенню ролі самоврядних органів в системі публічного управління та державі загалом, процесам перерозподілу влади, функцій та повноважень. Це в свою чергу передбачає оновлення системи контролю за діяльністю самоврядних органів, його нормативно-правової бази, інструментів їх реалізації. Підвищення ролі самоврядування у державі передбачає поступовий переглядом принципів контрольної діяльності за їх функціонуванням та потребує оптимізації контролю, створення умов для оптимальної взаємодії органів публічного управління усіх рівнів з суспільством. Збільшення повноважень органів місцевого самоврядування вимагає створення сучасної системи нагляду за їх діяльністю, введення в дію нових принципів та методик, що дозволять створити умови для покращення суспільного життя, задоволення потреб громадян та мінімізації рівня корупції й зловживання владою. Вищезазначене в комплексі створює необхідність у всебічному розгляді контролю в державному управлінні, в тому числі й теоретико-методологічних засад його здійснення.

Аналіз досліджень і публікацій. В сучасній науковій літературі контроль розглядають як один із принципів діяльності органів публічного управління, як функцію управління, засіб забезпечення законності та дисципліни. З іншого боку його відносять до методів управління, вбачаючи в контролі лише певний спосіб діяльності й можливість впливу за його допомогою на поведінку певного об'єкта. Розглядаючи явище контролю, дослідники характеризують його в різних аспектах, з різних точок зору. Так, Ю.П. Битяк визначає контроль як елемент управління, сутність якого полягає у відстеженні стану справ на підконтрольному об'єкті, систематичній перевірці виконання Конституції та законів України, інших нормативних актів, дотримання дисципліни і правопорядку, передбачає можливість втручання контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, надання їм обов'язкових до виконання вказівок, припинення, зміну чи скасування актів управління, застосування заходів примусу до підконтрольних органів [2, с. 278]. Інший дослідник В.М. Гарашук розглядаючи контроль як особливу функцію державного управління, зазначає, що контроль – це «одна із форм організаційно-управлінських відносин – сукупність дій зі спостереження та

функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ; корегування поведінки такого об'єкта; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання допомоги підконтрольній структурі; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб» [6, с. 7].

З точки зору В.Б. Авер'янова, контроль полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [1, с. 351].

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення сутності контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління, а також окреслення проблем у здійсненні контролюючої функції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз чинного законодавства України, дає підстави констатувати наявність у нормативно-правовій базі, яка регулює відносини у сфері місцевого самоврядування, прогалини та колізії у визначенні контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що негативно впливає на забезпечення конституційного права територіальних громад і їх органів самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Місцеве самоврядування як різновид публічного управління, яке структурно й організаційно відокремлене від державної влади, діє автономно у межах Конституції і законів України. За свою діяльність органи і посадові особи місцевого самоврядування підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальною громадою. Органи місцевого самоврядування не підпорядковуються органам державної влади, однак це не означає повної ізольованості від держави і не виключає можливості адміністративного нагляду та контролю за їх діяльністю.

Контроль є однією з основних складових управлінського процесу, оскільки він якісно впливає на виконання органами влади та посадовими особами своїх обов'язків у відносинах з громадянами.

Згідно ст. 143 Конституція України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 143) [9]. Це положення отримало своє подальше нормативне закріплення в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації». Стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових

осіб у здійсненні органами місцевого самоврядування наданих їм владних повноважень [11]. Європейська хартія про місцеве самоврядування закріпила, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (ст. 8) [7, с. 20].

На сьогоднішній день одним із недоліків чинного українського законодавства є отождествлення контролю та нагляду. Не має єдиної думки щодо співвідношення контролю та нагляду і у науковців.

Досить чітко визначив місію контролю О. І. Сушинський, науковець відмітив, що місія контролю тісно пов'язана з його функціями, зазначаючи, що «він виконується та найяскравіше проявляється на межі та співвідношенні понять «діяння-норма» як механізм виявлення та приведення у відповідність діянь нормам, з одного боку, та норм діянням – з іншого. У першому випадку проявляються його «відновлююча» та «констатуюча» функції, а в другому – «встановлююча» та «спрямовуюча» [15, с. 28]. За функціональною ознакою, на думку автора, система контролю складається з: інспектування та ревізії, контролінгу, моніторингу та нагляду, санкції тощо [15, с. 32], а за інституційною ознакою «в цю систему входять – громадський (народний) контроль за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, який здійснюється всіма структурами громадянського суспільства (громадянином, громадою, об'єднанням громадян, народом) через вибори, референдуми тощо та контроль інституціоналізований за видами здійснення публічної та насамперед державної влади (президентський, парламентський, судовий, у системі органів виконавчої влади тощо) і місцевого самоврядування [15, с. 32–33].

Таким чином, слід відзначити, що контроль відрізняється від нагляду. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також самостійно притягувати винних до правової відповідальності.

Отже, контроль – це функція держави та суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оціночних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління

У контексті дослідження важливим, передусім є розуміння підходів класифікації контролю з використанням різноманітних критеріїв. Для цього можливо використати базові узагальнення вітчизняних та зарубіжних науковців.

Доцільно навести позицію щодо переліку критеріїв, а відповідно і різновидів української вченої О.Ф. Андрійко. Так, наприклад, наводячи перелік можливих критеріїв для розподілу контролю, таких як зміст, сфера, суб'єкт здійснення, обсяг повноважень

контролюючого органу, характер відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом тощо, науковець детально характеризує лише деякі різновиди контролю: загальний, спеціальний (за змістом і сферою контролю), попередній, поточний (оперативний), наступний (за часом проведення), зовнішній та внутрішній (з точки зору організаційних взаємозв'язків контролюючого і підконтрольного), контроль з боку окремих державних органів та громадськості [3, с. 87–90].

В свою чергу, український дослідник, С.Г. Стеценко пропонує виділяти лише державний і громадський контроль (із внутрішнім розподілом) [14, с. 195]. Свій варіант класифікації принципів контролю виділяє В.Б. Авер'янов, а саме: за характером і обсягом контрольних повноважень – загальний, спеціальний, за часом проведення – попередній, поточний, наступний, за характером організаційних зв'язків контролюючого суб'єкта з підконтрольним об'єктом – зовнішній, внутрішній, за суб'єктом здійснення – державний, громадський [1, с. 352].

Отже, узагальнюючи вищезазначене, можна виділити такі види контролю в системі місцевого самоврядування:

1) в залежності від суб'єкта контролю – державний контроль, громадський, контроль, спільний (змішаний). Державний контроль здійснюється органами держави та її посадовими особами в межах визначених правовими нормами. Громадський контроль здійснюється громадою через форми безпосереднього та опосередкованого контролю.

2) за безпосереднім об'єктом контролю – контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, пов'язану із їх реалізацією їх власних повноважень, та діяльністю пов'язану із делегованими повноваженнями даних органів та посадових осіб.

3) за формами та способами, методами проведення (запит, громадське слухання, ревізія, перевірка тощо);

4) за ступенем втручання в оперативну діяльність органів місцевого самоврядування – прямий (безпосередній) або непрямий (опосередкований). При безпосередньому контролі компетентний орган прямо втручається в оперативну діяльність підконтрольного органу. При опосередкованому контролі наділений повноваженнями орган лише звертає на увагу на недоліки в діяльності підконтрольної структури, вимагає їх усунення, але сам активних дій з реалізації вимог не здійснює;

5) за часом проведення – попередній, поточний, підсумковий (остаточний). Зміст попереднього контролю полягає у попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин що вже існують і можуть негативно проявитись в майбутньому. Завдання поточного контролю полягає в перевірці дотримання умов на конкретних стадіях виконання, виявлення можливих недоліків і завчасному попередженні можливих негативних наслідків неправомірних дій;

6) за обсягом – повний, тобто за всією діяльністю та вибірковий (за окремими різновидами такої діяльності);

7) за спрямованістю – зовнішній (з боку інших органів), внутрішній (з боку самих органів місцевого самоврядування);

9) за характером контрольної діяльності – загальний, що охоплює всі напрямки діяльності та цільовий контроль окремого напрямку роботи;

9) за наслідками проведення – позитивний, негативний;

10) в залежності від безпосереднього суб'єкта здійснення – з боку місцевих органів виконавчої влади, з боку центральних органів виконавчої влади, з боку правоохоронних органів, судовий, з боку територіальної громади тощо.

Таким чином, наведена система класифікації контролю в системі місцевого самоврядування розкриває загальну структуру контрольної діяльності, яка дає можливість визначити взаємозв'язки між контролюючими суб'єктами та органами місцевого самоврядування. Але необхідно відмітити, що цей перелік не є вичерпним, тобто класифікаційний контроль можлива і з використанням інших критеріїв, зважаючи на специфічність діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб як об'єкта контролю.

Контроль у сфері місцевого самоврядування характеризується множинністю суб'єктів його здійснення. До суб'єктів контролю в системі місцевого самоврядування належать: територіальні громади, представницькі органи місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи відповідних рад, органи самоорганізації населення. З метою сприяння контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів М.М. Савчин пропонує ввести інститут муніципальних омбудсманів [12, с. 123]. С.А. Косінов вважає специфічним суб'єктом контролю у сфері місцевого самоврядування міжнародну спільноту в особі міжнародних контрольних інстанцій та інших суб'єктів міжнародного права, аргументує тим, що держава є суб'єктом міжнародного права [10, с. 179].

Що стосується питання класифікації принципів контролю, то потрібно відмітити доробки таких вчених як Б. В. Авер'янова, В. М. Гаращука, Ю. П. Битяка, Т. О. Коломойця, П. Д. Матвієнко та ін.

Виходячи з сучасної реальності й тих завдань, що стоять перед контролем, Б.В. Авер'янов виділяє такі основні принципи контролю

- об'єктивність;
- дієвість;
- гласність;
- систематичність;
- регулярність. [1, с. 266].

Т.О. Коломоєць та П.Д. Матвієнко, розглядаючи особливості принципів контролю за органами місцевого самоврядування, пропонують їх розгалужену структуру, яка включає:

- принципи верховенства права;
- законності;
- об'єктивності;
- обґрунтованості;
- систематичності;
- системності;

– гласності, відкритості контролю й доведення отриманої підсумкової інформації до громадськості та зацікавлених осіб;

- науковості;
- професіоналізму;
- неупередженості;
- результативності, всебічності, повноти;
- оперативності;
- економності;
- взаємодії суб'єктів контролю між собою;
- відповідальності суб'єкта контролю за свої дії,

рішення [8, с. 35–41].

Найбільш продуктивнішим є підхід Ю. Г. Барабаша, який пропонує виділяти три групи принципів контрольної форми діяльності: загальні, міжгалузеві, галузеві [4, с. 102]. Поряд із загальними принципами, на думку науковця, кожна галузь має набір специфічних принципів контролю, характерний для окремої сфери, у нашому випадку – місцевого самоврядування

Отже, система класифікації контролю визначає загальну структуру контрольної діяльності, яка характеризує взаємозв'язки між контролюючими та контрольованими об'єктами за різними критеріями.

Місцеве самоврядування в Україні організовується та функціонує на інших принципах, ніж державна влада, а тому її контрольна діяльність у сфері місцевого самоврядування, вважає О. А. Смоляр, має суттєві відмінності й специфічний характер. Звідси впливає що, контроль у сфері місцевого самоврядування повинен здійснюватися відповідно до загальних принципів, закріплених в Конституції України (народовладдя – ст. 5, верховенства права – ст. 8) [9], в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4): законності, гласності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судового захисту прав місцевого самоврядування, а також принципів, передбачених іншими законами, що регулюють організацію і діяльність контролюючих суб'єктів (органів державної влади, об'єднань громадян тощо) [11].

Для удосконалення системи контролю у сфері місцевого самоврядування, підвищення її ефективності необхідно нормативно закріпити систему спеціальних принципів: комплексність, систематичність, плановість, об'єктивність, повнота, компетентність та професійність.

З урахуванням специфіки функціонування самоврядних органів виділяються такі принципи контролю:

– гласність, відкритість контролю й доведення отриманої підсумкової інформації до громадськості та зацікавлених осіб. Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. Широке висвітлення напрямів діяльності та дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування спрямоване на ефективність управління. Принцип гласності контролю передбачає не лише виявлення недоліків, а

й постановку актуальних проблем, підготовку громадської думки. Звичайно відкритість та гласність контролю ще не означає, що дотримання цього принципу веде до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління, але контрольна діяльність, що ґрунтується на відкритості та прозорості, повідомлення громадськості про випадки порушення інтересів громадян, зловживання службовим становищем, бездіяльності органів управління, сприяють оперативному усуненню виявлених недоліків;

– науковість контролю передбачає, на думку Т.О. Коломоець, «наявність розвиненої наукової бази значно спрощує практичний бік контрольної діяльності» [8, с. 36];

– професіоналізм – контрольна діяльність повинна здійснюватися особами з високим рівнем фахової спеціальної освіти, що і дозволяє уникнути можливих зловживань, необґрунтованого підходу до контролю, створює умови для досягнення позитивного результату контрольної діяльності. Від рівня професійної підготовки суб'єкта контролю залежить результативність контролю в цілому;

– неупередженість контролю. Тобто контроль повинен здійснюватися незацікавленими у результатах особами. За жодних обставин діяльність органів місцевого самоврядування не можуть перевіряти особи, які безпосередньо зв'язані з діяльністю цих органів, або ж із їх посадовими особами, або, якщо вони перебувають із цими органами у відносинах;

– результативність контролю – це підсумок контрольної діяльності, на який спрямовується діяльність контролюючих суб'єктів. Він допомагає розкрити реальний стан справ у діяльності органів місцевого самоврядування, усунути правопорушення та їх причини, окреслити шляхи подальшого функціонування цих органів;

– всебічність контролю передбачає охоплення контролем всієї діяльності органів місцевого самоврядування, не зважаючи на певну спеціалізацію діяльності окремих суб'єктів контролю, зібрана інформація повинна бути повною і об'єктивною;

– оперативність контролю – строки проведення контрольних заходів повинні бути чітко прописані на нормативному рівні й бути оптимальними, для забезпечення з одного боку, динамічності контролю, а з іншого – усунути можливість формального підходу до контрольної діяльності;

– відповідність заходів впливу передбачає застосування таких засобів впливу, які забезпечують адекватне реагування з боку суб'єкта контролю, щоб дане реагування не було занадто суворим або занадто спрощеним;

– принцип взаємодії суб'єктів контролю між собою, означає раціональний розподіл повноважень, узгодженість дій контролюючих органів по відношенню до органів місцевого самоврядування, взаємну допомогу, обмін отриманої інформації, а також для усунення дублювань, врахування активну участь громадськості та взаємодію із державними суб'єктами контролю;

– принцип допомоги з боку суб'єкта контролю по відношенню до підконтрольного у виявленні порушень, усуненні їх причин, означає те, що «основним завданням контролюючого органу є ... допомога підконтрольному...в подоланні виявлених недоліків у роботі» [6, с. 104];

– принцип відповідальності суб'єкта контролю за свої дії, передбачає втручання контролюючого органу, що узгоджується із вимогами законодавства та рештою принципів контролю. У разі ж порушень з боку суб'єкта контролю, контролюючий орган несе відповідальність в порядку, визначеному законодавством.

Отже, принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це основоположні засади, які виконують функцію загально-нормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності. Вони взаємодоповнюють один одного, перебувають між собою у зв'язках, формують систему.

У механізмі контролю, серед розмаїття його елементів, своє чільне місце посідають функції. Функції контролю взагалі та контролю в системі місцевого самоврядування зокрема, розглядалися в науці опосередковано, без детального аналізу ресурсів функції контролю. Так, розглядаючи контроль в державному управлінні, В.М. Гаращук визначає, що функція контролю наявна на будь-якій стадії організації державного управління. Вона не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, коригує і навіть формує нові напрями управлінської діяльності. Вчений виокремлює функції контролю, зумовлені його цілями: правоохоронну, правопоновлюючу, аналітично-інформаційну, виховну тощо [5, с. 88].

Висновки. Таким чином, виходячи з проаналізованих у даній статті матеріалів можемо зробити такі висновки:

1. Узагальнений аналіз наукових та навчальних джерел дозволяє стверджувати про комплексність поняття контролю в державному управлінні, тобто контроль розглядається як один з принципів

функціонування органів держави; як метод управління; як форма державної влади; як функції управління; як правова форми діяльності державних органів.

2. Контроль є багатограним правовим явищем, у т.ч. й щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Контроль – це функція держави та суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оціночних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління.

Одним з елементів організаційно-правового механізму здійснення, контролю є принципи як основоположні засади, які виконують функцію загально-нормативного орієнтиру здійснення з боку державних органів, та громадськості контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які спрямовані на ефективність їхньої професійної діяльності. Більшість сучасних науковців виділяють загальні засади контролю, які походять від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з контрольною діяльністю органів державної влади. Місцеве самоврядування в Україні організовується та функціонує на інших принципах, ніж державна влада, а тому й контрольна діяльність у сфері місцевого самоврядування має суттєві відмінності й специфічний характер. Контроль у сфері місцевого самоврядування здійснюється відповідно до загальних принципів, а також принципів, що регулюють організацію і діяльність контролюючих суб'єктів (органів державної влади, об'єднань громадян тощо).

Серед розмаїття елементів контролю, своє чільне місце посідають функції. Функції контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування – це основні напрямки зовнішнього прояву діяльності суб'єктів контролю стосовно діяльності органів місцевого самоврядування при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності, пов'язані з їх контролюючим впливом на відповідну діяльність.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право : підручник / [за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 301 с.
4. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.
5. Гаращук В. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин / В. Гаращук // Право України. – 2013. – № 12. – С. 175–192.
6. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24.
8. Коломоець Т. О. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т. О. Коломоець, П. Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2. – С. 31–43.
9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Косінов С. Функції і принципи державного контролю / С. Косінов // Право України. – 2015. – № 6. – С. 179 – 184.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціального конституціоналізму / М. Савчин // Право України. – 2014. – № 9. – С. 116–125
13. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування / О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 239–249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2013_26_21.
14. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
15. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О.І. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468с.

**В.П. Беглиця,
С. П. Тимофеев,
И.В. Домущей,**

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье на базе терминологического анализа определено сущность понятия «контроль в органах местного самоуправления». Приведены разные подходы в определении сути контроля учеными, указано на актуальность и особенно важное значение контроля в органах государственной власти и местного самоуправления. Отражены принципы контроля в системе государственного управления. Охарактеризованы функции контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Отмечено роль контроля в деятельности органов публичного управления.

Ключевые слова: контроль; принципы контроля; присмотр; органы публичного управления; государственное управление; органы местного самоуправления.

**V. P. Beglytsya,
S.P. Tymofeev,
I. V. Domushchey**

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF CONTROL IN LOCAL GOVERNMENT

The article is based on analysis of terminology the essence of the concept of "control in local government." An different approaches in determining the merits of control scientists, given the urgency and importance of control especially in state and local authorities. Deals with the principles of control in public administration. The characteristic features of control over the activities of local authorities. Emphasized the role of monitoring the activities of the public administration.

Generalized analysis of scientific and academic sources suggests the complexity of the concept of control in public administration, that control is regarded as one of the principles of functioning of the state; as a method of management; as a form of government; as a function of management; as a legal form of public bodies.

Control is multifaceted legal phenomenon, including and on the activities of local authorities. Control – a function of the state and society, their institutions and structures is to use a variety of supervisory and evaluation mechanisms for the activities of organs, agencies, organizations and personal fulfillment, compliance with laws and different rules may be established as state and private organization performance standards for discipline, performance and management.

Key words: control; control principles; supervision; public authorities; state administration; local government.

Рецензенти: **Багмет М.О.**, д-р іст. наук професор;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Тимофєєв С. П., канд. наук з держ. упр., доцент.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Беглиця В.П., Тимофеев С. П., Домущей И.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 24.09.17

Тимофєєв С.П.,
канд. наук з держ.упр.,
доцент кафедри
публічного управління та адміністрування
Інститут державного управління,
e-mail:stymofeev@gmail.com
Кириленко О.В.,
магістрант,
Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail:-----

ЗВ'ЯЗКИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Стаття присвячується особливостям функціонування інституту зв'язків з громадськістю в практичній діяльності органів публічного управління, їх структурним особливостям, а також використанню сучасного досвіду зв'язків з громадськістю. Також робиться акцент на тому, що для розбудови громадянського суспільства та формування розвиненої правової держави розвиненість системи зв'язків з громадськістю має вирішальне значення. Зазначається, що діяльність підрозділів зі зв'язків з громадськістю в органах публічної влади найчастіше наближається до моніторингу подій, реагуючи на них пост-фактум. Бажаним при цьому є випередження можливих негативних наслідків, розробка та здійснення тривалих інформаційних програм, що розраховані на перспективу й на формування стійкого позитивного іміджу органу публічної влади. Першочерговим для органів публічної влади є забезпечення постійної підтримки двостороннього зв'язку, що вимагає від органів влади та їх керівників майстерності у зміні стратегії, якщо громадськість відхиляє пануючу політику організації чи не визнає її законність.

Ключові слова: органи публічного управління; зв'язки з громадськістю; мас-меді; громадська думка; комунікаційні зв'язки; управлінська інформація.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Однією з передумов формування сучасного демократичного суспільства є відкритість та прозорість владних органів. Саме інформування щодо дій влади виступає визначальною гарантією реалізації ефективної державної політики, уможливлення контролю з боку громадськості, зміцнення довіри до власної діяльності з боку суспільства. В усіх розвинених країнах влада повинна виконувати суворо прописані процедури інформування населення стосовно своєї діяльності. Необхідним елементом є використання механізмів залучення громадськості до процесу вироблення та реалізації державної політики, а також до моніторингу за додержанням прав та свобод.

Для розбудови громадянського суспільства та формування розвиненої правової держави розвиненість системи зв'язків з громадськістю має вирішальне значення. Громадськість зацікавлена в ефективній реалізації державної інформаційної політики. Доступ до інформації повинен бути вільним

та максимально спрощеним для пересічного громадянина. Враховуючи це органи публічної влади мають використовувати у своїй діяльності новітні інформаційні технології та сучасну методику забезпечення взаємозв'язків між владою та суспільством.

Аналіз досліджень і публікацій.

Загальному аналізу явища публік рілейшнз присвячують свої роботи такі дослідники, як Т. Кальна-Дубінюк, О. Корнійчук, К. Соляник. Такі автори, як М. Левчук та О. Колосок розглядають структурні складові інституту зв'язків з громадськістю, а також моделі взаємодії між владою та громадою. В. Куйбіда та Н. Самчук займаються дослідженням соціальної складової даного явища й умов успішного функціонування зв'язків з громадськістю в українському суспільстві. Однією з проблем досліджуваної теми є те, що більшість науковців займається питанням зв'язків з громадськістю в більшій мірі у площині політичної боротьби чи економічних відносин.

Формулювання цілей статті (постановка

завдання).

Метою статті є визначення ролі та місця зв'язків з громадськістю у функціонуванні органів публічного управління. Аналіз сучасного стану та визначення базових принципів формування зв'язків органів влади з громадськістю може допомогти створенню позитивного іміджу цих органів та налагодженню плідної співпраці посадовців із громадянами.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Під час становлення в Україні новітньої публічної політики саме система зв'язків з громадськістю є більш всього необхідною, оскільки фахівцям в цій сфері частіш за все доводиться висвітлювати в засобах масової інформації поточні події, зміни в роботі органів влади чи дії політиків у позитивному плані.

Діяльність підрозділів зі зв'язків з громадськістю в органах публічної влади найчастіше наближається до моніторингу подій, реагуючи на них пост-фактум. Бажаним при цьому є випередження можливих негативних наслідків, розробка та здійснення тривалих інформаційних програм, що розраховані на перспективу й на формування стійкого позитивного іміджу органу публічної влади.

Зараз вкрай важливим є забезпечення постійного діалогу між підрозділами зв'язків з громадськістю різних органів публічної влади. Це дасть змогу створити єдину комунікаційну політику та методику формування позитивного іміджу.

Виходячи з цього постає актуальне питання регулятивної зв'язків у таких системах:

- горизонтальна – між органами публічної влади одного рівня;
- вертикальна – між органами центрального, регіонального та місцевого рівня через відділи по зв'язкам з громадськістю;
- внутрішньо-організаційна – між підрозділами по зв'язкам з громадськістю з одного боку, та іншими підрозділами органу публічної влади – з другого боку.

В діяльності структурних підрозділів по зв'язкам з громадськістю слід визначити наступні функції взаємодії органів влади та громадянського суспільства:

- комунікація суб'єктів та об'єктів політичного процесу;
- контроль громадської думки, моніторинг процесів, що відбуваються в суспільстві, дослідження динаміки змін суспільних настроїв;
- інформування суспільства відносно власної діяльності;
- вербалізація настроїв, що превалюють в суспільстві;
- створення позитивного іміджу органів влади;
- маніпуляція громадськими настроями тощо [10].

Для демократичних країн є характерним, що влада мусить виконувати зобов'язання інформувати населення стосовно власної діяльності. На цьому ж рівні стоїть потреба застосовувати механізми залучення широкої громадськості до створення стратегій та програм розвитку, вирішення особливо

важливих та суперечливих питань, оцінювання якості роботи органів публічної влади тощо.

Розвиток громадянського суспільства в Україні створює умови для активної участі громадськості в управлінських процесах або навіть залучення до прийняття управлінських рішень. Зв'язки з громадськістю перетворилися на обов'язковий елемент функціонування органів влади всіх рівнів. На нинішньому етапі за умов впровадження нової парадигми державного управління на органи влади покладається забезпечення відкритості та прозорості в управлінні публічними справами. Громадськість повинна мати доступ до інформації, необхідної для участі в громадському житті, виборах, процесі прийняття рішень та обговоренні політики органів влади, яка має бути чіткою та зрозумілою для них.

Система державного управління в Україні буде ефективною лише за наявності інформатизації між усіма її складовими. Головним напрямом функціонування органів влади є створення єдиної інформаційної системи засобів та інструментів, що створять сприятливі умови для роботи інформаційних ресурсів, спростять збір, обробку та використання інформації для здійснення інтересів громадян, поліпшення економічного стану, розвитку нових технологій, поліпшення соціально-економічного стану, росту продуктивності праці та розвитку духовності.

Зв'язки з громадськістю займають головне місце в створенні позитивного іміджу органів публічного управління. У контексті реформування державного управління інститут PR слід розуміти, як вплив на громадську думку, з метою формування очікуваної поведінки та розглядати PR як технологію, що формує сучасну політику.

Відмітимо, що згідно до статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» самоуправління здійснюється за принципами народовладдя, гласності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою, а у статті 59 міститься норма, відповідно до якої «Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки» [7].

Порядок підготовки, практичної реалізації та контролю виконання цих актів, реалізація інших управлінських впливів органами публічного управління є процесом збору, обробки, а також взаємообміну інформаційними ресурсами. До того ж, значне місце займають ЗМІ, які виходять на більш високий рівень технологічного розвитку. В Україні, як і в усіх цивілізованих країнах, роль мас-медіа завжди набирає обертів, як засіб комунікативної

діяльності, формування та розвитку громадської думки, впливу на життєдіяльність громадян та поведінку широких мас.

Головною особливістю сучасних мас-медіа є розповсюдження соціально вагомої інформації, котра відображає дійсність, життєдіяльність громади в цілому. Від характеру та способу подачі інформації в суспільстві формується певна система цінностей та пріоритетів, що в свою чергу формує ставлення громадськості відносно діяльності органів влади. Таким чином, інформація через ЗМІ перетворюється у своєрідне джерело влади, через яке можна здійснювати вплив на велику кількість людей.

Не викликає сумніву й те, що в сьогодиншній політичній системі йде загострення боротьби за можливість контролювати засоби масової інформації. Це означає, що реалізація завдань органів влади в інтересах суспільства може провадитись тільки за умови, коли громадян будуть вчасно інформувати відносно поточної діяльності, а також з боку ЗМІ не буде тиску.

В демократичному суспільстві досить велика увага приділяється взаємозв'язкам між ЗМІ та органами управління всіх рівнів. Приклад «Політика Стокгольмського муніципалітету щодо засобів масової інформації» дозволяє чітко окреслити головні принципи: політика міста щодо засобів масової інформації будується на таких засадах, як: гласність, свобода слова та повідомлень; керівник несе безпосередню відповідальність за вирішення складних питань стосовно засобів масової інформації; спілкування зі ЗМІ тільки в діловому стилі і з додержанням такту та сплановане і динамічне.

Також у Стокгольмі існують інформаційні заповіді, щодо політики в інформаційній сфері, яка була ухвалена муніципалітетом міста Стокгольма у жовтні 1990 року:

- право довідатися та обов'язок розповісти;
- інформація є засобом досягнення поставлених завдань;
- зрозуміла інформація протривить невпевненості та неправильному тлумаченню;
- інформація є базовим елементом зворотного зв'язку.
- посадові особи міської влади зобов'язані повідомляти громаду відносно будь-яких подій;
- інформація відкрита і доступна;
- працівники міської ради повинні володіти вичерпною інформацією;
- організатор практичної роботи відповідає і за інформацію;
- в плануванні і складанні бюджету інформаційних послуг закладаються видатки на інформаційне забезпечення;
- повідомлення подаються через відповідні джерела інформування;
- комунікативна інформація виступає головною умовою розвитку міста [1, с. 150–151].

Ця модель засвідчує повне отримання, розуміння та осмислення інформації населенням, цілковите взаєморозуміння між сторонами. Проте втілення цієї моделі у життя унеможлиблює той факт що:

По-перше, громадськість спроможна сприйняти лише частину інформації. Тут головним фактором виступає спосіб життя та участь різних прошарків населення.

По-друге, засоби масової інформації боротьбу за споживачів інформації перетворюють на боротьбу за владу, у котрій життя суспільства не завжди відображають правдиво.

По-третє, дана модель не може бути використана, тому що через інформацію, яка поширюється за допомогою засобів масової інформації, можна спричинити вплив та, навіть, маніпулювати громадською думкою.

Практичний досвід засвідчує, що за відсутності наукового підходу та врахування особливостей як місцевих, так і державних, буде доволі важко знайти правильне розв'язання. Тут можна перелічити політичні, соціальні, економічні, ментальні та психологічні, історичні особливості тощо.

Комунікаційні зв'язки громадськості та органів публічного управління можуть проходити через:

- співпрацю з представниками громадських організацій;
- прийоми виборців за відповідними округами;
- особисті зустрічі з верхівкою керівництва;
- кореспонденцію;
- виступи у засобах масової інформації.

Таким чином, можемо констатувати, що інформаційний фундамент взаємодії мас-медіа та органів влади складається з прямих та зворотних інформаційних зв'язках.

Прямі зв'язки визначають як комплексний інформаційний потік, який спрямовується на все суспільство, він стосується функціонування органів влади, ситуації в країні у цілому, програм розвитку та подальших перспектив [3].

Це в свою чергу забезпечує функціонування органів влади за допомогою:

- друку та поширення спеціальних інформаційних бюлетенів, інформаційних збірників, оглядів, експрес-інформації, прес-релізів та ін.;
- організації брифінгів, «круглих столів», прес-конференцій, інтерв'ю у засобах масової інформації з представниками керівництва органів влади;
- виступи представників керівництва органів влади у засобах масової інформації в тематичних рубриках, програмах тощо [8].

Якщо говорити про зворотні зв'язки, то вони розуміються як комплексний інформаційний потік, що виходить з боку громади в цілому, а також організацій та підприємств, навіть засобів масової інформації, в бік органів влади. Він стосується реальних вагомих проблем, які пов'язані з життєдіяльністю міста, регіону, країни, судженням про ситуацію в різних галузях життя суспільства та конкретних дій влади загалом, окремих посадових осіб, а також рівнях їх значущості та доцільності.

Зворотні зв'язки включають в себе наступні елементи:

- звернення громадян та громадські ініціативи;
- прямі ефіри на радіо та телебаченні, «гарячі лінії» та відповідні рубрики у засобах масової інформації;

– моніторинг, аналітичне дослідження та абсорбування важливої для органів місцевого самоврядування інформації у ЗМІ;

– систематичний моніторинг громадської думки [4].

Прямі і зворотні зв'язки у свою чергу є взаємопов'язаними та взаємозалежними, здійснюватися вони повинні у комплексі. При прийнятті управлінських рішень органи влади повинні враховувати громадську думку і адекватно оцінювати та робити прогнози на реакцію населення в разі зміни ситуації та дій центрального та місцевого керівництва. Варто також відмітити, що в Україні, де тривалий час цілеспрямовано дезінформували населення, досить складним є створення надійних інформаційних основ для поліпшення взаємозв'язків органів влади з суспільством.

Отже, на виконання замовлень одних політичних партій, політиків, представників місцевої влади або бізнесу, журналісти в той же час висловлюються проти інших. Подібними діями поглиблюється недовіра громади до окремих посадовців та влади загалом. За таких обставин органи влади становляться доволі вразливими.

Зв'язки з громадськістю роблять вагомий внесок у модернізацію процесу управління суспільно важливими галузями та функціонування органів влади. Варто відзначити той аспект, що інститут зворотних зв'язків з громадськістю вдало виконує роль інструменту для отримання та збереження влади або хоча б певного політичного впливу.

Основними елементами зв'язків з громадськістю в органах публічної влади є:

- консультування, котрі проводяться та базуються на основі людської поведінки;
- дослідження громадської думки, а також поглядів та очікувань територіальної громади;
- вироблення вказівок та методичних рекомендацій для реалізації необхідних заходів;
- моніторинг з метою виявлення конфліктонесучих чинників та усунення небажаних протиріч у сфері життєдіяльності громади;
- домовленості щодо сприяння стабільності та досягнення соціальної справедливості, взаємоповаги між всіма учасниками політичного життя;
- формулювання власних інтересів органів влади та інтересів суспільства, пошук балансу між ними;

– поділ на цільові групи, в інтересах котрих може прийматися те чи інше управлінське рішення;

– заходи опікування найбільш уразливими членами громади [2].

Зв'язки з громадськістю є одним з головних елементів діяльності органів публічного управління. Однак, є достатньо велика вада, оскільки підрозділи, що відповідають за цей процес, потребують певної методології, підготовки кваліфікованих кадрів, практичного досвіду та майстерності застосувати всі можливі прийоми у своїй практичній діяльності.

Зв'язки з громадськістю передбачають налагодження двосторонніх зв'язків для того, щоб було можливо створити спільний комунікативний простір, використовуючи достовірну, компетентну та повну інформацію для досягнення взаєморозуміння.

Варто відмітити, що суть сучасного інформаційного і комунікативного простору відображається в рамках масового суспільства, до будь-яких суспільно важливих процесів та проблемних питань може бути залучена усе суспільство. Це обумовлює постулат, що оперативне застосування зв'язків з громадськістю набуває першочергового значення. Саме тому потрібно систематично проводити моніторинг громадської думки й дослідження настроїв та побажань суспільства, потім повинна проводитись аналітична робота, яка в свою чергу виливається у стабільно діючі зв'язки з громадськістю.

В системі державного управління зв'язки з громадськістю виступають в ролі інструменту управлінського впливу, сама ефективність якого напряму залежить від регулярного функціонування підрозділів у зв'язках з громадськістю. Україні потрібно більш детально освоювати методи зв'язків з громадськістю, діяльність, що спрямовується на висвітлення управлінських рішень в системі державного управління.

Методи впливу на громадську думку стають дедалі різноманітнішими й витонченими, і тому необхідно більш кваліфіковано підходити до застосування PR на практиці. Необхідно запрошувати більш кваліфікованих спеціалістів із зв'язків з громадськістю для забезпечення постійних консультацій, віднаходити варіанти співпраці з PR-менеджерами, що добре зарекомендували себе у приватному секторі чи під час виборчих кампаній.

Недовіра громадськості до органів публічного управління породжується низкою причин (рис. 1).



Рис. 1. Причини недовіри громадськості до органів публічного управління

До технічних причин відноситься те, що в органів публічного управління не завжди є можливість пояснити громадянам мету своєї діяльності та причини прийняття певних рішень. Ці причини

фактично не дають можливості адекватно інформувати населення виходячи з умов, в яких вони функціонують. Історичні причини зумовили формування стійкої позиції в громадськості відносно

до органів влади загалом, та окремих чиновників зокрема. Недовіра в свою чергу стає джерелом протиставлення громадськості відносно цих органів та її працівників. Організаційні причини недовіри пов'язані з низьким рівнем кваліфікації службовців, відсутністю компетенції у спілкуванні з громадськістю.

Серед умов, що сприятимуть покращенню взаємовідносин між державою та суспільством, можна виділити наступне: зменшення адміністративних процедур, мінімізація документообігу, зокрема, необхідного переліку паперів, які повинен подавати окремий громадянин до органів влади усіх рівнів незалежно від їх підпорядкування, використання новітніх технологій для прискорення процедур прийняття управлінських рішень. Як свідчить практика, позитивного результату можна досягти за допомогою особистого спілкування посадових осіб з громадянами, «гарячих ліній» тощо.

Щоб відбулися позитивні зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління (стратегічного менеджменту). Поліпшення репутації органу публічної влади напряму залежить від посилення переконань серед широкого загалу про легітимність функціонування відповідного органу. Першочерговим є забезпечення постійної підтримки двостороннього зв'язку, що вимагає від органів влади та їх керівників майстерності у зміні стратегії, якщо громадськість відхиляє пануючу політику організації чи не визнає її законність. В основі такої концепції лежить принцип, відповідно до якого суспільство припускає вплив на себе тільки за умови готовності органу публічної влади до діалогу з метою узгодження положень своєї діяльності [6, с. 37–38].

Сьогодні фахівці у зв'язках з громадськістю досить добре використовують свою майстерність: здатність вислухати, здатність спілкуватися з громадою. Основним завданням PR діяльності органів публічного управління є відтворення внутрішнього та зовнішнього соціально-політичного та психологічного середовища, котрий буде сприятливим для успіху установи, забезпечення потрібної поведінки даного середовища відносно цієї установи.

Головним елементом діяльності у зв'язках з громадськістю можна назвати вплив на громадську думку серед населення та формування позитивного іміджу. Більшість операцій у зв'язках з громадськістю відбувається в житті із трьома базовими завданнями:

- 1) переконати громадськість поміняти власну думку;
- 2) створити громадську думку, у випадку якщо вона відсутня;
- 3) підкріпити думку громадськості або трансформувати наявну думку у більш сприйнятну.

Майстерність формувати вербальні чи мовні комунікації лежить в основі діяльності у зв'язках з громадськістю. В практичній діяльності це формує вміння переконливо говорити та правильно писати: що потрібно, як потрібно, де потрібно, коли потрібно, кому потрібно.

Висновки.

Ефективність інформування громадськості щодо дії органів публічної влади окреслюється наступними вимогами до управлінської інформації:

- повідомлення має бути актуальним та робитися оперативно без великої затримки;
- достовірна інформація дає змогу приймати рішення найбільш ефективно;
- повнота інформації, що ґрунтовно розкриває наявні в суспільстві проблеми;
- управлінська інформація повинна бути доступною для всіх представників громадськості, це потрібно враховувати під час обрання каналів комунікації;
- зрозумілість інформації, її чітке оформлення для вільного сприйняття.

Серед перешкод для підвищення ефективності інформаційної політики можна виділити наступне:

- брак загальноприйнятої системи зв'язків з громадськістю;
- відсутність єдиної системи аналітичного забезпечення органів публічної влади;
- недостатня відкритість та прозорості процесу прийняття управлінських рішень;
- рідка практика проведення громадських слухань.

Пошук згоди між органами влади з одного боку та суспільством чи пересічним громадянином – з іншого, є достатньо складним. Вирішення проблем, що стоять перед державою можливе лише за умови забезпечення постійної взаємодії та зосередження зусиль органів влади усіх рівнів та суспільства.

Основним завданням зв'язків з громадськістю органів публічного управління є створення іміджу ефективного та компетентного керівництва, яке може вирішувати проблемні питання, при цьому не утискаючи законних прав громадян на своєчасний доступ до достовірної інформації. З функціональної точки зору зв'язків з громадськістю є керованим процесом, що має безпосередній вплив на формування громадської думки тому важливим є правильне використання усіх наявних в органах влади можливостей. Суспільство може справляти як позитивному, так і негативному впливу на управлінські процеси, тому воно повинне відчувати намагання чиновників забезпечити максимальну прозорість та відкритість.

Список використаних джерел

1. Кальна-Дубінюк Т. П. Паблік рілейшнз [Текст] : навч. посіб. / Т. П. Кальна-Дубінюк, Р. І. Буряк. – К. : [б.в.], 2010. – 204 с.
2. Колосок О.В. Структура і функції паблік рілейшнз органів державного управління у технології формування позитивного іміджу // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О.В. Бабкіна, В.В. Басалюков, /В.М. Бебик та ін. – К.: Симферополь: МАУП, 2013. – С. 42–58.

3. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні [Текст] / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114–121.
4. Куйбіда В.С. PR як умова успішного функціонування органів місцевого самоврядування // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О.В. Бабкіна, В.В. Басалюков, В.М. Бебик та ін. – К.: Симферополь: МАУП, 203, – С. 153–168.
5. Левчук М. Г. Моделі зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування / М. Г. Левчук // Економіка та держава. – 2009. – № 8. – С. 81–83.
6. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
7. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13 січня 2011 р. No 2939-17-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : закон України від 23 вересня 1997 р. No 539/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Самчук Н. О. Особливості формування та розвитку зв'язків з громадськістю в українському соціумі / Н.О. Самчук // Матеріали конференції «Простір і час сучасної науки» (22-24.04.2013р).[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://int-konf.org/konf042013/187-camchuk-n-o-osoblivost-formuvannya-ta-rozvitku-zvyazkv-z-gromadskystu-v-ukrayinskomu-socum.html>.
10. Соляник К. М. Зв'язки з громадськістю в контексті реалізації державної політики України / К. М. Соляник. // Державне будівництво. – 2012. – № 2[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_15.

*С.П. Тимофеев,
Е. В. Кириленко,*

Черноморский национальный университета им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

СВЯЗИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ КАК ВАЖНЫЙ ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Статья посвящается особенностям функционирования института связей с общественностью в практической деятельности органов публичного управления, их структурным особенностям, а также использованию современного опыта связей с общественностью. Также делается акцент на том, что для развития гражданского общества и формирования развитой правовой государства развитость системы связей с общественностью имеет решающее значение. Отмечается, что деятельность подразделений по связям с общественностью в органах публичной власти зачастую приближается к мониторингу событий, реагируя на них постфактум. Желательным при этом является упреждение возможных негативных последствий, разработка и осуществление длительных информационных программ, рассчитанных на перспективу и на формирование устойчивого положительного имиджа органа публичной власти. Первоочередной для органов публичной власти является обеспечение постоянной поддержка двусторонней связи, что требует от органов власти и их руководителей мастерства в изменении стратегии, если общественность отвергает господствующую политику организации или не признает ее законность.

Ключевые слова: органы публичного управления; связи с общественностью; СМИ; общественное мнение; коммуникационные связи; управленческая информация.

*S. P. Tymofeev,
E. V. Kirilenko,*

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

PUBLIC RELATIONS PUBLIC ADMINISTRATION AS AN IMPORTANT ELEMENT OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

The article is devoted to peculiarities of the public relations institute in practice activity of the government agency, their structural characteristics and the usage of modern public relations experience. This article focuses on the fact that a developed system of public relations is crucial important for the development of civil society and the formation of a developed rule of law.

It is noted that the activities of the government agency public relations department is mostly the monitoring of the reacting them post factum. It is desirable to prevent possible negative consequences, development and implementation of long-term information programs that are designed for the future and for creation of sustainable positive image of the government agency.

The priority for the government agency is providing permanent support for mutual communication that requires the knowledge and skills from government agency and their leaders in order to change strategy, if the public rejects the existing policy of the organization or does not recognize its legitimacy. For democracies is characteristic that the government should fulfill the obligation to inform the public regarding their own activities. On the same level is the need to apply mechanisms to attract the public to the creation of strategies and development programs which addresses the critical and controversial issues, evaluation of the quality of the government agency and others.

The development of civil society in Ukraine creates conditions for active public participation in administrative processes or even involvement in decision-making. Public relations have become a mandatory element of the functioning of all levels. At this stage, the condition of implementation of the new paradigm of governance agencies to the authorities to ensure openness and transparency of government agencies. The public should have access to information that is necessary for participate in public life, election, decision-making and discussion of the politics power, which should be clear and understandable to them.

Key words: government agency; public relations; mass media; public opinion; communication relations; administrative information.

Рецензенти: **Тимофєєв С. П.**, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Шатун В. Т., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Тимофєєв С.П., Кириленко О. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 22.09.17

ПРИНЦИП ЕКСТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗЕМЛЕУСТРОЮ, ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

В статті на базі аналізу корупційних ризиків, що виникають у сфері земельних відносин, розглядається один з корупційних ризиків, що виникає під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність чи оренду. Розглянуто заходи, що спільно вживаються Урядом України, Міністерством аграрної політики України та Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру для його усунення та результати запровадження пілотного проекту погодження проектів землеустрою за принципом екстериторіальності.

Ключові слова: пілотний проект; Держгеокадастр; проект землеустрою; корупція; корупційні ризики; корупційні правопорушення; земельні відносини; посадова особа.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У кожній сфері суспільного життя є проблеми, але проблема корупції є спільною. Земельним кодексом України визначено, що земля – національне багатство [3]. Прийняття Верховною Радою УРСР в 1990 році постанови «Про земельні реформи» [11] та Земельного кодексу Української РСР [4] надало право фізичним та юридичним особам право власності на землю.

В подальшому недосконалість земельного законодавства дала змогу посадовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування заробляти гроші та збагачуватися за рахунок надання дозволів на приватизацію або оренду землі. Все це спричинило високий рівень корупції в земельній сфері та зробило її однією з найбільш корумпованих сфер. Корупція у земельній сфері становить велику загрозу демократії країни, а також принципу верховенства права і є загальнонаціональною проблемою, а отже питання знищення корупції в сфері земельних відносин необхідно віднести до першочергових загальнодержавних завдань, яке потребує негайного розв'язання саме через те, що воно перешкоджає економічному розвитку та соціальному прогресові нашої країни.

Все це вимагає створення необхідних умов для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також обумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням розв'язання проблеми корупції у сфері земельних

відносин досліджували такі вітчизняні дослідники, як П. Гега [2], Є. Невмержицький [7], О. Поліщук [9], В. Пустовіт [12] та багато інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є проаналізувати корупційні ризики при оформленні земельних ділянок у власність чи оренду, та надати оцінку принципу екстериторіальності при погодженні проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, як механізму запобігання корупції у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корупцією у земельних правовідносинах є соціальне, економічне, правове, політичне явище, сутність якого полягає у можливості використання суб'єктами земельних правовідносин (як правило службовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування) наданих їм службових повноважень у земельних правовідносинах чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди.

Стан державного управління земельними ресурсами, як основного об'єкту земельних відносин, характеризується такими параметрами:

1. Відсутністю цілісної, досконалої системи державного управління земельними ресурсами, як території держави, як базисного природного об'єкту, як основного засобу виробництва.

2. Природою існуючої корупції в сфері земельних відносин є неефективна система державного управління в ній.

3. Законодавчо-нормативний супровід протидії корупції в земельній сфері відсутній.

4. Ефективним інструментом запобігання та протидії корупції в сфері земельних відносин є формування мотиваційних механізмів на державному рівні, мотиваційних механізмів праці державних службовців, що передбачає необхідність утворення нової системи державного управління цією сферою [13].

Перелік корупційних ризиків у діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру визначено антикорупційною програмою на 2017 рік. За результатами оцінки з високою пріоритетністю корупційного ризику визнані наступні ризики:

- під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність чи оренду;
- висока пріоритетність корупційного ризику проявляється в наявності дискреційних повноважень у сфері ведення Державного земельного кадастру при наданні адміністративних послуг під час здійснення процедури державної реєстрації земельної ділянки;
- наявність дискреційних повноважень у сфері землеустрою при проведенні експертизи земельно-порядної документації;
- зосередження повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності в одному органі виконавчої влади, а саме Держгеокадастрі [6].

Давайте більш детально розглянемо лише один з наведених корупційних ризиків, а саме під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність чи оренду, а також заходи для його усунення вжиті Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Одним із етапів передачі земельної ділянки у власність чи оренду фізичній особі (громадянину України) чи юридичній особі є розроблення проекту землеустрою, а також його погодження територіальним органом Держгеокадастру за місцем її розташування. Саме безпосереднє спілкування розробника земельнопорядної документації з посадовою особою, яка буде здійснювати, а може вже здійснила її погодження, провокувало високі корупційні ризики.

На цьому етапі і виникає можливість вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а саме вимагання посадовою особою хабара чи іншої неправомірної вигоди за:

- позитивний висновок на проект землеустрою;
- першочерговий розгляд проектів землеустрою (в іншому випадку такі проекти землеустрою тривалий час залишались без розгляду чи отримували негативний висновок з необґрунтованими зауваженнями).

Відповідно до визначених корупційних ризиків Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру були розроблені механізми з запобігання і протидії корупції в центральному апараті та територіальних органах Держгеокадастру.

Для запобігання вчиненню корупційних правопорушень під час погодження територіальними

органами Держгеокадастру проектів землеустрою, а саме вимагання посадовими особами хабара чи іншої неправомірної вигоди за швидкий та позитивний розгляд проектів землеустрою, Постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 року № 580 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру» з 01 жовтня 2016 року запроваджено принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок державної власності та затверджено Тимчасовий порядок взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру на період реалізації пілотного проекту (далі – Порядок).

Згідно вищезазначеного Порядку для погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки розробникам документації із землеустрою (юридичним особам, або фізичним особам – підприємцям) необхідно подати до територіального органу Держгеокадастру за місцем розташування земельної ділянки один із екземплярів проекту (оригінал) у паперовому вигляді та на електронному носії. Поданий проект в електронному вигляді засвідчується електронним цифровим підписом розробника, цим самим відбувається підтвердження його відповідності оригіналу проекту у паперовому вигляді [10].

Територіальний орган Держгеокадастру нижчого рівня реєструє подані документи в системі електронного документообігу з обов'язковим нанесенням штрих-коду.

Система електронного документообігу за принципом випадковості вибирає будь-який районний чи обласний територіальний орган Держгеокадастру, який здійснюватиме розгляд проекту землеустрою, що зводить нанівець можливість домовитись з експертом щодо надання позитивного висновку на проект землеустрою.

Експертами державної експертизи здійснюються розгляд проектів землеустрою у порядку черговості їх надходження відповідно до вимог, установлених Земельним кодексом України, а отже надання переваг певним особам чи організаціям для прискорення процесу розгляду є неможливим.

Загалом, у 2016 році за принципом екстериторіальності було розглянуто 1442 проекти, у 2017 році – 3652. За 5 місяців з початку запровадження пілотного проекту (з 03.10.2016 по 31.01.2017) на погодження надійшло 34802 проекти землеустрою, з них 2474 – погоджено, 12328 – повернуто на доопрацювання [8].

Для більшої прозорості процедури погодження проектів землеустрою, ще одним кроком з запобігання корупції в системі органів Держгеокадастру є те, що розробник документації може у будь-який час, маючи реєстраційні атрибути, які повинні бути зазначені на копії їх опису, перевірити стан погодження проекту землеустрою за

допомогою офіційного веб-сайту Держгеокадастру [1].

Отже, з усього вище сказаного можна зробити висновки, що принцип екстериторіальності при погодженні землепорядної документації є дієвим механізмом запобігання корупції у земельній сфері, та допомагає уникнути:

1) безпосереднього контакту між розробниками землепорядної документації та посадовими особами органів Держгеокадастру;

2) наданню переваг певним фізичним або юридичним особам;

3) безпідставним, необґрунтованим відмовам у погодженні документації через відсутність «фінансового стимулу»;

4) погодженні проектів землеустрою, що не відповідають вимогам земельного законодавства за хабар чи іншу неправомірну вигоду;

5) конфлікту інтересів.

Висновки. Розглянутий механізм запобігання корупції у сфері земельних відносин дозволяє зробити висновок, що із введенням в дію пілотного проекту погодження проектів землеустрою щодо

відведення земельних ділянок за принципом екстериторіальності, Уряд намагається уникнути будь-якої можливості отримання посадовими особами територіальних органів Держгеокадастру неправомірної вигоди при затвердженні землепорядної документації. За півроку принцип екстериторіальності проявив себе як один з дієвих механізмів боротьби з корупцією у земельній сфері. Завдяки йому проекти землеустрою розглядаються вчасно, об'єктивно з дотриманням єдиних вимог для їх погодження.

Необхідно зазначити, що крім антикорупційного ефекту, реформа у земельній сфері сприятиме і підвищенню рівня кваліфікації спеціалістів, адже погодження таких проектів відбувається лише тими працівниками, які відповідають критеріям, установленим Законом України «Про державну експертизу землепорядної документації» та склали відповідний кваліфікаційний іспит. Земля – це сила народу та могутність нашої держави, тому тільки її раціональне використання та повне знищення корупції призведе до процвітання України як аграрної держави та допоможе уникнути знищення села.

Список використаних джерел

1. Відкритість та прозорість – ефективні кроки на шляху подолання корупції у сфері земельних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kyiv.land.gov.ua/info/vidkrytist-ta-prozorist-efektyvni-kroky-na-shliakhu-podolannia-koruptsii-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn/>.
2. Гега П. Т. Реалії протидії корупції в Україні [Текст] / П. Т. Гега // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвід. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з орг. злочинністю. – Київ : Міжвід. наук.-дослід. центр з проблеми боротьби з орг. злочинністю, 2014. – 2014 № 2 (33). – С. 40–44.
3. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.11.01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Земельний кодекс України від 18 груд. 1990 р. № 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.
5. Мартин А.Г. Підходи до вдосконалення державного регулювання землеустрою та оцінки землі в Україні / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2012. – № 3. – С. 3–13.
6. Наказ Держгеокадастру «Про затвердження антикорупційної програми Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на 2017 рік» від 28.02.2017 № 72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-28-02-2017-72-pro-zatverdzhennia-antykoruptsiinoi-prohramy-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartohrafi-ta-kadastru-na-2017-rik/>.
7. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
8. Оцінка ефективності запровадження пілотного проекту екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/otsinka-efektyvnosti-zaprovadzhennia-pilotnoho-proektu-eksterytorialnosti-pohodzhennia-proektiv-zemleustroi-shchodo-vidvedennia-zemelnoi-dilianyky/>.
9. Поліщук О.Г. Окремі проблеми правового регулювання набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах // О.Г. Поліщук // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–2. – С. 178–181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3-2_2013/6/Polishcuk%20O.%20H..pdf.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 31.08.2016 № 580 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/8451/487682/>.
11. Постанова ВР УРСР «Про земельну реформу» № 563-XII від 18 груд. 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
12. Пустовіт В. А. Посадова злочинність у сфері земельних відносин: пошук шляхів протидії [Текст] / Пустовіт Валерій Аркадійович // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвід. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з організов. злочинністю. – Київ, 2013. – 2013 № 1 (29). – С. 137–143.
13. Шкурюпат О. В. Запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин / О. В. Шкурюпат. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2012_9_15.

И. О. Филатова,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье на базе анализа коррупционных рисков которые возникают в сфере земельных отношений, рассматривается один из коррупционных рисков, которых возникает ввремя согласования проектов землеустройства при отведении земельных участков в собственность или аренду. Рассмотрены действий, которые внедряются совместно Правительством Украины, Министерством аграрной политики Украины и Государственной службой по вопросам геодезии, картографии и кадастра для его устранения и результаты ввода пилотного проекта согласования проектов землеустройства по принципу экстерриториальности.

Ключевые слова: пилотный проект; Держгеокадастр; проект землеустройства; коррупция; коррупционные риски; коррупционные правонарушения; земельные отношения; должностное лицо.

I. Filatova,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

THE PRINCIPLE OF THE EXTRATERRITORIALITY OF THE COORDINATION OF LAND MANAGEMENT PROJECTS, AS ONE OF THE MECHANISMS FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS

The article is based on analysis of corruption risks that arise in the sphere of land relations, is considered one of the corruption risks that arise during the approval of land management projects on land allocation the ownership or lease. The article is based on analysis of corruption risks that arise in the sphere of land relations, is considered one of the corruption risks that arise during the approval of land management projects on land allocation the ownership or lease. Considers the measures taken jointly by the Government of Ukraine, Ministry of Agrarian Policy of Ukraine and the State Office for Surveying, Mapping and Cadastre for his removal and the results of the implementation of the pilot project approval land management projects on the principle of extraterritoriality.

Keywords: pilot project Derzhgeokadastr project land; corruption; corruption risks; corruption4 land relations officer.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Габро І. В., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Філатова І. О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 10.09.17

ПРИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

В статті розглянуто сутнісні характеристики стратегічного планування, розкрито практичний аспект даного явища соціально-правової дійсності.

Ключові слова: стратегічне планування; оперативне планування; стратегічне управління.

Актуальність теми. Органи державної влади є складними системами, їх діяльність має визначатися значним рівнем організованості, а це в свою чергу залежить від кількості елементів, які утворюють системи якісного рівня їх розвитку та взаємозв'язків між ними.

Для результативної, позитивно орієнтованої роботи органи державного управління повинні забезпечити синхронність розвитку всіх його структурних підрозділів, налагодження взаємозв'язку між ними, зорієнтувати на досягнення організаційних цілей. Лише в такому стані органи управління нижчого рівня можуть гармонійно увійти у системи вищого рівня. Лише стратегічне планування та управління здатні забезпечити відповідність державної організації – як системи нижчого рівня, вимогам оточення – як складнішої системи.

Дії органів управління всіх ланок мають бути гармонізовані, спрямовані на досягнення єдиного результату. Дуже важливо передбачити варіативність дій органів управління різних ланок при зміні зовнішніх обставин.

Певна різновекторність дій органів управління навіть є необхідною, така потреба зумовлена багатогранністю суспільного життя, необхідністю розвитку та задоволення різнопланових потреб суспільства.

Формування та реалізація державної політики в сучасних демократичних державах є багатоетапним процесом, що ґрунтується на принципі поділу влади та ієрархічності органів виконавчої влади.

Розподіл влади створює певну систему противаг, що дозволяє знизити ризики прийняття не виважених, ризикованих, необдуманих рішень вищим керівництвом держави, але в той же час створює простір для конкуренції як між представниками різних гілок влади, так і безпосередньо в нутрі органу управління. Вирішення таких суперечок, як правило, приводить до пошуку компромісу, визначення плану дій, спрямованого на досягнення соціально та юридично значимого результату. Але такий варіант можливий лише при проведенні аналізу державної політики за допомогою процедури стратегічного

планування. В іншому випадку – пошук вирішення суперечок може призводити до крайностей і як результат – самознищення.

Як складова стратегічного управління стратегічне планування досліджено в працях О. Віханського, М. Гертмана, Р. Гранта, У. Кінга, Б. Когута, М. Круглова, М. Лаврищевої, Г. Мінцберга, В. Немцова, Т. Осовської, М. Портера, С. Тригоб'юка, Е. Уткіна, Р. Фатхутдинова, А. Чандлера.

Питання методології державного управління, зокрема і стратегічного планування, розглядали Г. Атаманчук, О. Воронько, В. Дорофійенко, Ю. Ковбасюк, О. Коротич, В. Куйбіда, В. Мартиненко, В. Степанов, О. Федорчак, А. Рачинський, К. Харченко та інші.

Мета статті полягає в з'ясуванні практичного призначення стратегічного планування в діяльності органів державної виконавчої влади в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Здійснювати вдале державне управління без впровадження стратегічного планування з точки зору практики неможливо. Дуже важливим є співвідношення стратегічного планування і нормативно-правових актів вищої юридичної сили та підзаконних нормативно-правових актів з виробленням політики стосовно впровадження стратегії країни.

На жаль, практика засвідчує той факт, що в Україні відсутнє фактичне стратегічне планування. Наразі існує значна кількість найрізноманітніших стратегічних планів, програм розвитку, які як правило, не узгоджені між собою. Такий стан речей призводить до того, що складання бюджету здійснюється за поданням головних розпорядників бюджетних коштів без чіткого визначення політики в конкретній галузі та без якісного обґрунтування необхідності фінансування тої чи іншої програми, без погодження суміжних, а іноді дублюючих програм розвитку.

При формуванні державної політики, визначенні пріоритетних векторів діяльності органів управління необхідне чітке і однозначне усвідомлення того, в якій ситуації ми знаходимось зараз, чого ми прагнемо і в які строки, а також обов'язково має бути

визначено, який об'єм ресурсів доцільно витратити аби досягти поставленої мети, визначити джерела фінансування діяльності, спрямованої на досягнення поставленої мети.

Для стратегічного планування вирішальним є повна узгодженість дій на найвищому рівні відповідно до середовища, яке постійно змінюється.

Використання стратегічного планування має низку переваг. По-перше, воно дозволяє розглянути як єдине ціле національну економіку взагалі, так і її окремі елементи. По-друге, стратегічне планування доцільно використовувати щодо тривалих, глобальних проєктів, що орієнтуються на довгострокову перспективу. По-третє, стратегічний план дозволяє визначити основні напрямки розвитку будь-якого елементу державної політики, зокрема національної безпеки, економіки тощо.

Доктринальна цінність стратегічного планування полягає у можливості попередньо збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що в свою чергу віддзеркалюється в державному управлінні і залежить від того, наскільки якісно здійснено аналіз середовища та об'єктивно проведено оцінку власних ресурсів.

Україна проголошена соціальною і правовою державою, основною цінністю для якої є людина і її життя. Тобто ми можемо говорити про те, що наша країна є цивілізовано зорієнтованою, основною задачею якої є захист людини. Для ефективної реалізації потреб громадянського суспільства необхідно впроваджувати в повному обсязі стратегічне планування.

Відсутність стратегічного планування в будь-якій сфері призводить до безпорадності на якомусь етапі роботи. Що ж стосується сфери державного управління, то це призводить до збою в роботі навіть налагоджених схем.

В якості прикладу негативних наслідків відсутності стратегічного планування може слугувати судова практика господарських судів [1].

Наразі в більшості областей країни господарськими судами розглядаються справи за позовними заявами ПАТ «Національна акціонерна компанія Нафтогаз України» (далі – Позивач) до Управління капітального будівництва відповідної ОДА (далі – Відповідач), за участю третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог, на стороні відповідача Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України про стягнення заборгованості.

Сутність справ з невеличкими відхиленнями полягають в наступному. Між позивачем та відповідачем було підписано Договір, згідно якого Позивач здійснює фінансування спорудження об'єкта газопостачання, здійснює фінансування будови об'єкта газопостачання, а Відповідач зобов'язується здійснити будову Об'єкту, забезпечити передачу його як цілісного об'єкта у державну власність на баланс спеціалізованого підприємства з газопостачання та газифікації та введення його в експлуатацію згідно з діючим законодавством

України і умовами Договору та повернути грошові кошти, отримані від Позивача на будову Об'єкта.

Частина 1 ст. 627 ЦК України проголошує, що відповідно до статті 6 цього Кодексу сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості [2].

При укладенні Договору сторони діяли на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1001-р «Про будову підвідних газопроводів» із змінами та доповненнями, внесеними розпорядженням Кабінету міністрів України від 13.09.2010 р. № 1881-р. і діючого законодавства [3]. В даних нормативно-правових актах мова йшла про доцільність реалізації пропозиції Міністерства палива та енергетики та Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» щодо фінансування Компанією робіт з будови відповідно до затвердженого Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» переліку.

З метою реалізації даної пропозиції обласним державним адміністраціям було надано вказівки щодо підготовки необхідних документів для укладання угод з НАК «Нафтогаз України». Замовником такого будівництва визначили відповідні управління капітального будівництва облдержадміністрацій.

Будова газопроводів є важливим стратегічним напрямком діяльності країни, складовою енергетичної безпеки країни в цілому. Тому від укладення таких договорів, на перший погляд, мали б виграти всі.

Але згідно умов Договору Відповідач зобов'язується здійснити будову Об'єкту, забезпечити передачу його як цілісного об'єкта у державну власність на баланс спеціалізованого підприємства з газопостачання та газифікації та введення його в експлуатацію згідно з діючим законодавством України і умовами Договору та повернути грошові кошти, отримані від Позивача на будову Об'єкта.

І в останній частині зазначених обов'язків проявилась неузгодженість стратегічного планування в сфері газифікації та нормативно-правових актів.

Справа в тому, що Відповідач є бюджетною установою. За організаційно-правовою формою господарювання відноситься до органу державної влади (КОПФГ 410), повністю утримується за рахунок Державного бюджету та є неприбутковою організацією.

Як розпорядник бюджетних коштів Відповідач може здійснювати платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (ч. 1 ст. 48 БК України) [3].

Фінансування діяльності відповідача здійснюється тільки з державного бюджету, таким чином обов'язок повернути кошти нерозривно пов'язаний з наданням субвенцій з Державного бюджету.

Під час розгляду справи було встановлено, що за період здійснення добудови газопроводу та по теперішній час законами про Державний бюджет України (рішеннями про місцевий бюджет) не передбачались відповідні бюджетні призначення щодо повернення коштів Позивачу за добудову об'єктів газифікації.

Таким чином, склалась ситуація, за якої Відповідач стверджує, що не може сплатити кошти, адже це може кваліфікуватися як нецільове використання бюджетних коштів, Позивач обґрунтовує свої вимоги тим, що було укладено саме цивільно-правовий договір, і відсутність коштів не може бути поважною причиною невиконання договірних зобов'язань.

Відсутність продуманого механізму повернення чи списання коштів, витрачених на добудову газопроводів, завдає збитки не лише учасникам процесу.

Позивач не може списати кошти витрачені на будівництво, адже за договорами передбачається їх повернення, тобто фактично витрачені суми обліковуються на балансі державного підприємства і підлягають оподаткуванню. Підприємство несе подвійні збитки в разі відмови у задоволенні позовних вимог.

Зазнає збитків і громада, де в зв'язку із зазначеними обставинами не буде проведено запланованого будівництва, через нестачу коштів у підприємства для фінансування добудови підвідних газопроводів.

Під час укладення вищезазначених договорів було порушено низку принципів стратегічного планування, які слід враховувати організаціям та установам різних типів, у тому числі органам державної влади.

До таких принципів, на наш погляд, слід віднести:

- постійний пошук нових форм, видів, процедур діяльності, спрямованих на підвищення ефективності функціонування, зміцнення наявних конкурентних переваг та виявлення нових;
- забезпечення співвідношення між організацією і зовнішнім середовищем, управлінською та керованою підсистемами організації та її елементами;
- індивідуалізація стратегії. Кожна організація унікальна в тому розумінні, що має особливості, зумовлені наявною структурою кадрів, фінансово-матеріальним забезпеченням, рівнем розвитку організаційної культури та іншими рисами;
- чіткий організаційний розподіл завдань стратегічного управління і завдань оперативного управління.

Наведені принципи, на перший погляд, є дуже загальними, але вони достатньо переконливо демонструють складність процесу стратегічного управління та основні підходи до його реалізації.

Практична діяльність органів державної влади демонструє використання саме оперативного чи звичайного (максимальний термін 1 рік) планування, а також підміну стратегічного планування звичайним.

Особливість стратегічного планування в порівнянні зі звичайним полягає в тому, що першому притаманні такі ознаки:

- зосередження на конкретних цілях, досягнення яких потребує значного часу (не менше 2–3 років);
- планування є комплексним, проводиться із залученням експертів;
- притаманна спільна стратегія.

Маємо зазначити, що як правило, на практиці регламент роботи обласних державних адміністрацій передбачає складання Перспективного плану основних заходів облдержадміністрації на рік, який в цілому відображає організаційні заходи облдержадміністрації, спрямовані на забезпечення розв'язання сучасних питань регіону, сталого соціально-економічного розвитку, виконання регіональних та загальнодержавних програм, підвищення життєвого рівня населення.

При цьому окремо затверджуються, приймаються різноманітні стратегії діяльності, розвитку тощо (наприклад, стратегія розвитку регіону до 2020 року), але вони не знаходять практичного повсякчасного застосування, носять дещо формальний характер.

Дотримання правил стратегічного планування, менеджменту змушує аналізувати як внутрішні, так і зовнішні чинники, що дозволяє виявляти більшість неузгодженостей ще на стадії підготовки до реалізації плану, а не при зустрічі з негативними наслідками віч-на-віч.

Глобальною метою будь-якого апарату управління має стати досягнення системного, високопрофесійного організаційного забезпечення управлінської діяльності, високоякісної роботи підлеглих, продуктивної співпраці з іншими учасниками суспільних відносин в сфері державного управління.

Отже, для стабільного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому необхідно в комплексі використовувати поточне і стратегічне планування.

Список використаних джерел

1. Див.: справа № 922/5895/15 Харківський апеляційний господарський суд, справа №915/13/17 Господарський суд Миколаївської області, справа № 915/12/17 Господарський суд Миколаївської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Про добудову підвідних газопроводів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1001-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2009-%D1%80>.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

И. В. Фирсова,
Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

НАЗНАЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В статье рассмотрены основные характеристики стратегического планирования, раскрыт практический аспект данного явления социально-правовой действительности.

Ключевые слова: стратегическое планирование; оперативное планирование; стратегическое управление.

I. Firsova,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

PURPOSE OF STRATEGIC PLANNING

The article considers the essential characteristics of strategic planning, description of the practical aspect of the phenomenon of social and legal reality.

Key words: strategic planning; operational planning; strategic management.

Рецензенти: *Тимофеев С. П.*, канд. наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Бондар Г. Л., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Фірсова І. В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 12.08.17

Штиршов О.М.,
канд. наук з держ. упр., доцент
кафедри публічного управління та адміністрування,
e-mail: bratislava@ukr.net

Решетілов Г.О.,
магістрант,
Інститут державного управління,
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail:-----

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

В статті розглянуто необхідність удосконалення правового регулювання трудових відносин державних службовців України в умовах євроінтеграції. Проаналізовано сучасний стан регулювання трудових відносин в державно-управлінській сфері. Визначено шляхи удосконалення правового регулювання трудових відносин державних службовців в умовах євроінтеграції з використанням закордонного досвіду та вітчизняних реалій.

Ключові слова: державна служба; реформа державної служби; трудові відносини; правове регулювання трудових відносин державних службовців; євроінтеграція.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних умовах модернізації вітчизняного законодавства та розбудови України як правової держави з демократичними принципами і проголошенням напрямку інтеграції до Європейського Співтовариства зростає роль та значення державної служби, ускладнюється рівень її завдань і функцій. Сучасний інститут державної служби повинен забезпечити ефективну, правильно організовану, мобільну, результативну та стабільну діяльність для розвитку системи державного управління України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теоретичних і практичних питань правового регулювання трудових відносин державних службовців України в умовах євроінтеграції приділяють увагу такі українські вчені, як Г.М. Бистрик, К.В. Бондаренко, Л.О. Воронько, С.В. Ківалов, І.І. Письменна та ін. Проте, не зважаючи на низку наукових розвідок, дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень.

Крім того, важливе значення для правового регулювання трудових відносин державних службовців України мають наступні нормативно-правові акти: Кодекс законів про працю України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження

Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», Указ Президента України «Про комплексну програму підготовки державних службовців» та інші.

Водночас значний науковий доробок фахівців та наявна нормативно-правова база вказують на динамічність розвитку правового регулювання трудових відносин державних службовців України в умовах євроінтеграції, що актуалізує необхідність здійснення більш ґрунтовних наукових досліджень в цьому напрямі.

Мета статті: дослідити стан правового забезпечення трудових відносин державних службовців України та надати на підставі даного аналізу рекомендації щодо шляхів вдосконалення законодавства із використанням європейського досвіду та вітчизняних особливостей.

Виклад основного матеріалу. Не дивлячись на стійкі глобалізаційні процеси у світовому масштабі, правове зближення (насамперед на рівні приватного права), існування загалом успішного інтеграційного проекту в Європейському співтоваристві та активну рецепцію ефективних управлінських рішень, основні моделі організації державної служби в розвинених країнах зберігають унікальні властивості.

Базисною умовою соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності будь-якої держави слугує ефективний інститут державної

служби. За даними Всесвітнього економічного форуму за 2014 та 2015 роки, Україна традиційно має низький рейтинг глобальної конкурентоспроможності за складовими якості державних інституцій. Так, у 2015 році (як і 2014-му) Україна посіла 130-те місце з-поміж 144 країн світу [6]. Брак професійних, кваліфікованих, мотивованих, доброчесних, не схильних до корупції, патріотично налаштованих державних службовців об'єктивно ускладнював здійснення системних державно-управлінських реформ в Україні. Саме тому, постала гостра необхідність у прийнятті нового Закону, що врегулював би питання правового регулювання державної служби на якісному європейському рівні.

Забезпечення ефективного процесу впровадження норм міжнародного права, що спрямовані на вдосконалення національної регламентації охорони праці державних службовців як суб'єктів трудового права, значним чином впливає на інтеграцію України загалом до міжнародних, зокрема європейських структур. Державне управління є відкритою системою, яка повинна змінюватись, відповідно до вимог часу та з врахуванням досвіду вітчизняної практики та зарубіжних країн, оскільки їх напрацювання можуть сприяти значному покращенню державної служби України. Беззаперечним є той факт, що досвід державного регулювання соціально-трудова відносин інших країн механічно застосовувати у вітчизняних умовах недопустимо, а треба піддавати їх детальному аналізу, задля виявлення як позитивних, так і негативних тенденцій, та задля забезпечення правильного застосування зарубіжного досвіду.

Наразі ідеальна система праці державних службовців, яка б у повній мірі задовольняла громадянське суспільство та кожного із громадян, у жодній державі світу не сформована. Ключовим питанням, що постає в українській державно-правовій дійсності було і залишається питання правового підґрунтя діяльності працівників державної служби.

Україна, обравши європейський вектор свого політико-економічного розвитку, задекларувала на законодавчому рівні своє бажання стати повноправним членом Європейського Співтовариства. При цьому варто мати на увазі, що Європейський Союз не має *«acquis communautaire»* у сфері державного управління та сфері державної служби. Останнє означає, що Європейський Союз не регламентує питання державної служби держав-членів і залишає таке право за кожною із держав.

А. О. Єфремов зосереджує увагу на тому, що правовому регулюванню охорони праці державних службовців як у європейській, так і світовій юридичній практиці приділено надзвичайно мало уваги. В більшості країн відсутні окремі спеціальні законодавчі акти, які б системно регулювали це питання [3, с. 89].

В. М. Павліченко вказує, що у Центральній і Східній Європі і, зокрема, у країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення

верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки [9, с. 97–98]. Таким чином, в Україні, розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

1) розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;

2) визначення більш ефективних форм організації державного управління;

3) розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного менеджменту (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості і прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості [8, с. 25].

Таким чином, головним фактором, що визначає демократію і принцип верховенства права у державі є рівень правового регулювання діяльності працівників державної служби. З вказаного випливає необхідність розроблення та окреслення гармонізаційного механізму зближення законодавства України з Європейським Союзом як умови інтеграції України до Європейського Співтовариства та умови наявності демократичного та громадянського суспільства, в якому панує принцип верховенства права [9, с. 98].

Законодавчо закріплені засади правового статусу державного службовця створюють умови для його конкурентоздатності серед інших категорій професій та умови його розвитку. Однак процес формування статусу державного службовця не закінчився та потребує подальших змін з урахуванням європейських та світових практик. При цьому, особливу увагу пропонуємо приділяти саме реалізації закріплених норм, що визначають обов'язки, права, повноваження, гарантії державного службовця.

Правове регулювання трудових відносин державних службовців в період незалежності України зазнавало значних змін. Норма прямої дії Основного Закону держави – ст. 92, передбачає, що виключно законами України визначаються основи державної служби [5]. Такі основи було закладено з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, що набув чинності з 1 січня 1994 року та діяв до новоприйнятого Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року.

У зв'язку з запровадженням в дію нового Закону України «Про державну службу», який розроблявся близько 5 років та втілює у собі досвід правового регулювання державних службовців в Європі, відбувся значний крок до здійснення державно-управлінської реформи, що є однією зі складових «пакету реформ» в Україні. В той же час, новий Закон передбачає довгий перехідний період реформування державної служби як комплексного утворення, а точніше, він є спробою практичної реалізації положень в умовах не найкращого економічного становища в Україні.

Неодноразово зазначалось, що реформа державної служби має забезпечити нову якість державної служби відповідно до кращої європейської практики,

встановити правові та організаційні засади цієї служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства.

Зрозумілим є, що новий Закон не може вирішити одразу усі існуючі проблеми функціонування державної служби в Україні, проте поступові зміни вже відбулись.

Серед позитивних тенденцій можна виокремити:

- чітке та детальне унормування засад набору та звільнення держслужбовців, проходження ними служби, вимог до посад, відповідальності, кар'єрної мотивації, прозорості системи оплати праці. Водночас у новому Законі визначено, що в частині відносин, не врегульованих цим Законом, на держслужбовців поширюється дія законодавства про працю;

- принципову зміну підходів до визначення категорій посад державної служби;

- законодавче визначення прав та обов'язків державних службовців, їх підпорядкованості. Так, Законом встановлено, що державному працівникові необхідно дотримуватись політичної неупередженості;

- встановлення, згідно з яким локальним розпорядчим документом відбувається призначення на посаду державної служби (згідно з указом, постановою, наказом, розпорядженням, рішенням);

- запроваджено строкове призначення на посади державної служби категорії «А» та у разі заміщення посади на період відсутності державного службовця, за яким зберігається посада;

- законодавчо визначається, що ранг присвоюється одночасно з призначенням на посаду, окрім випадків, коли призначають на посаду з випробуванням – тоді ранг присвоюється після спливу строку випробування. Тож якщо державний службовець професійно та компетентно виконує покладені на нього завдання, то йому, звісно ж, підвищується й ранг. Щоправда, черговий ранг може бути присвоєний уже не після двох років успішної роботи, як це було раніше, а через три роки. Для цього потрібно мати належні результати оцінки його службової діяльності;

- щодо патронатної служби, то відтепер чітко визначено, які саме посади належать до цієї служби: радники, помічники, уповноважені та прес-секретар президента, працівники секретаріатів голови Верховної Ради, його першого заступника та заступника, працівники патронатних служб прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів України, помічники-консультанти народних депутатів, помічники та наукові консультанти суддів Конституційного суду, помічники суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. Важливим є те, що з працівниками цієї служби укладаються строкові трудові договори – на строк повноважень тієї особи, у патронаті якої вони працюють.

Наразі, актуальними для державних службовців залишаються деякі питання, що не вирішені в повному обсязі, такі як:

- порядок добору професійних кадрів на посади державної служби;

- критерії розмежування політичних та адміністративних посад, адже від цього залежить доля тих, хто вже не буде вважатись державним службовцем, а відтак втрачатиме гарантії, передбачені Законом, однак, на останніх не будуть розповсюджуватися і обмеження пов'язані з державною службою;

- порядок оцінювання державних службовців, за результатами його діяльності;

- порядок виходу на пенсію державних службовців та інші.

Вагомим питанням державно-управлінської реформи є питання добору професійних кадрів на посади державної служби, який фахівці визначають як певну процедуру оцінювання професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для роботи на певній посаді. Враховуючи, що процедура проведення добору персоналу значно відрізняється від базових засад професійного набору персоналу, що серед членів конкурсної комісії немає ні психологів, ні менеджерів з набору персоналу, – механізм його проведення є недосконалим.

Вітчизняні науковці особливу увагу приділяють впровадженню досягнень психології та кадрового менеджменту в процедуру проведення конкурсного відбору на державну службу. Зокрема, І. Мельник вказує на доцільність проведення перед конкурсом психологічного тестування, що буде спрямоване на оцінку ділових якостей, схильність до управлінської діяльності, аналітичні та організаційні здібності, темперамент, комунікабельність, схильність до подальшого навчання, впевненість у собі та інші якості особистості [7].

О. Пархоменко-Куцевіл акцентує на потребі участі у співбесіді як етапі конкурсного відбору, перш за все, спеціаліста з кадрового менеджменту для визначення наявності передумов для успішної соціалізації в новому колективі, вміння співпрацювати з колегами, підлеглими і керівниками, виявлення очікувань претендента стосовно перспектив кар'єри, оплати та умов праці, бажання поділяти цінності та місію організації тощо. Також вчена пропонує для відбору претендентів окрім тестових, вимагати складання специфічних завдань чи міні-проектів для з'ясування реальних вмінь кандидата та його готовності ефективно виконувати певні професійні завдання [10].

При цьому, вирішення ситуаційних завдань претендентами на посади категорії «А» і «Б» є необхідним кроком в реалізації на законодавчому рівні напрацювань науковців та профільних фахівців. Але, на нашу думку, цей крок повинен бути продовжений та втілений у нових формах та підходах.

Слід зазначити, що на практиці позиція служби персоналу у процесі добору кандидатів на посади державної служби є досить пасивною. Так, спеціалісти служб персоналу не проявляють ініціативу щодо залучення максимальної кількості кандидатів до конкурсу, вони відповідно до законодавства надають оголошення у засоби масової інформації та чекають на звернення громадян з цього приводу. Отже, роль служби персоналу у доборі державних службовців обмежуються документальним

супроводженням процесу проведення конкурсу, а добір кандидатів на посади державної служби повинен забезпечувати відповідність трудового потенціалу та інтелектуально-психологічних особливостей кандидата на державну службу вимогам професійної діяльності в органах виконавчої влади [4].

Наразі наша система відбору і призначення персоналу на державну службу побудована на формальному підході. Це означає, що є встановлені (передбачені у приписах законодавства) вимоги відносно віку, освіти, досвіду роботи претендентів на ті чи інші посади державних службовців. Разом із цим, професійна кваліфікація претендентів на посади державних службовців не визначається. Саме запровадження системи визначення професійних кваліфікацій державних службовців категорій «А», «Б» і «В» дозволить підвищити рівень якості державного управління та унеможливить формальний підхід до відбору персоналу на державну службу. Так, у більшості європейських країн визначення професійних кваліфікацій державних службовців здійснюють незалежні асесмент-центри. Асесмент-центр – це один з методів комплексної оцінки персоналу, заснований на використанні взаємодоповнюючих методик, орієнтований на оцінку реальних якостей співробітників, їхніх психологічних і професійних особливостей, відповідності вимогам посадових позицій, а також виявлення потенційних можливостей фахівців. На сьогодні асесмент-центр є своєрідним методом оцінки компетенцій співробітників. Надійніше – тільки тривалі спостереження за людиною в реальній роботі [2].

Важливим є планування кар'єрного розвитку, відповідно до якого усі наявні можливості органу, установи, організації були оптимально залучені до підвищення професійної компетенції державних службовців з урахуванням цілей державної служби та інтересів і задатків особистості службовця. При плануванні професійне удосконалення має базуватися на створенні міцної фахової основи та передумов оволодіння нею. Планування підвищення індивідуального професіоналізму та відповідного посадового переміщення персоналу означає, що за результатами оцінювання складається план кар'єрного розвитку державного службовця.

В сучасних умовах планування кар'єрного розвитку державного службовця є необхідною складовою ефективної діяльності будь-якого органу державної влади. Дбаючи про професіоналізацію своїх працівників, органи влади таким чином формують сприятливий і діловий мікроклімат у колективі, підвищують мотивацію співробітників та їхню відданість організації, забезпечують збереження управлінських традицій. Планування та розвиток професійної кар'єри позитивно впливають на державних службовців. Підвищуючи свою кваліфікацію, здобуваючи нові знання та навички, вони стають більш конкурентоспроможними на ринку праці й мають додаткові можливості для професійного зростання як усередині організації, так і за її межами [1, с. 55].

У Законі України «Про державну службу» передбачено, що результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. При цьому, Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у 2017 році було сформовано, але цей проект так і не було прийнято, а тому процес оцінювання результатів діяльності державних службовців, як вже було зазначено, за новими критеріями та процедурою і досі не запрацював.

Новий Закон продовжує започатковувати зміни, зокрема, проводить реформування розподілу посад політичних та адміністративних. В той же час, треба звернути увагу, що критерії розмежування зазначених посад наразі зародкові, а тому на практиці видається за неможливе функціонально розділити ці посади, через що створюються ситуації, коли один в силу «доброї волі» підкорюється іншому, або чинить супротив, в результаті чого виникають проблеми співпраці. Саме тому важливим кроком вважаємо чітке врегулювання критеріїв розмежування політичних та адміністративних посад, їх повноважень та відповідальності.

Науковець Л. Я. Самойленко вказує, що за наявних умов процеси реформування виконавчої влади та місцевого самоврядування набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. Основним способом оптимізації влади в Україні є підвищення ефективності місцевої публічної влади, в першу чергу – місцевого самоврядування [11, с. 110]. Так, з 2014 року спостерігається поступова цілеспрямована передача повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Шляхом децентралізації владних повноважень забезпечуються структурні зміни в системі державного управління, пошук ефективних механізмів взаємодії центральних, регіональних органів та органів місцевого самоврядування, а також шляхів збалансування принципів централізації та децентралізації у владно-управлінській ієрархії. В свою чергу, вже відбулась передача фінансових механізмів, багатьох адміністративних послуг, розширено коло питань, що можуть вирішуватись на місцях без втручання органів державної влади.

Ця робота пов'язана з аналізом розвитку державного управління в Україні, його станом на сьогодні, напрямками розвитку в подальшому. Разом із цим, не можемо не звернути увагу, що інститут державної служби на законодавчому та правореалізаційному рівнях розвивається більш динамічно, ніж служба в органах місцевого самоврядування. У зв'язку з передачею повноважень саме органам місцевого самоврядування це питання набуває актуальності, потребує уваги з боку держави та громадськості, обов'язкового розвитку. Потребується забезпечення такої децентралізації, яка передбачає чітке законодавче розмежування функцій і

повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; обмежене втручання держави в права земель, областей, регіонів; самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій галузі; законодавче врегулювання взаємовідносин між інститутами політичної організації та політичної структури суспільства. Результатом децентралізації державної влади є досягнення самостійності органів місцевого самоврядування, але в практичному вимірі така самостійність не забезпечена належними кадрами та розвиненою системою їх відбору.

Наявним недоліком в системі державного управління, що потребує вирішення та розробки вдалого механізму її усунення є процедура притягнення державного службовця до відповідальності.

Задля розуміння сутності проблем, що наявні, коротко розглянемо наявну процедуру. Різновидом юридичної відповідальності є дисциплінарна відповідальність державного службовця. Ст. 64 Закону України «Про державну службу» передбачає, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених вказаним Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому Законом.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправного порушення державним службовцем норм законодавства та покладених на нього службових обов'язків, яке тягне за собою накладення (застосування) дисциплінарного стягнення. Які саме діяння відносить Закон до дисциплінарних проступків зазначається у ч. 2 ст. 65 Закону. Щодо дисциплінарних стягнень, то їх передбачається чотири, а саме: зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби.

В свою чергу, звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване відповідно до ч. 5 ст. 66 Закону лише за грубі порушення, які були ним допущено, наприклад, за порушення Присяги державного службовця; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби та інші.

Кажучи про системне невиконання або неякісне виконання своїх службових обов'язків, то вони не є підставою для звільнення державних службовців. При цьому, таке безвідповідальне ставлення до займаної

посади формує зневагу зі сторони громадянського суспільства та підриває авторитет не лише конкретного державного службовця, а державної служби в цілому.

Наслідком невиконання або неякісного виконання службових обов'язків може бути не проходження оцінювання діяльності такими державними службовцями, адже систематичні порушення є ознакою невідповідності знань та вмінь особи займаній нею посаді, або безвідповідального ставлення до посади. Враховуючи, що таке оцінювання наразі не проводиться, адже, як вже було зазначено, Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, який затверджується Кабінетом Міністрів України досі не прийнято, що свідчить про відкладення урегулювання процедури оцінювання до 2018 року, держава немає змоги оперативно очищати державну службу від неякісних управлінців.

Шляхом подолання вказаної проблеми можна вважати укладання строкових трудових договорів. Як зазначалось у роботі, Закон передбачає строковість здійснення повноважень державної служби, але лише для державних службовців категорії «А» та у визначених Законом випадках. На нашу думку, наявність трудових договорів є необхідною умовою для всіх категорій державної служби та важливим напрямком правового регулювання трудових відносин державного управління.

Введення строкового трудового договору для державних службовців потребує суттєвих змін у законодавстві, починаючи з принципів державної служби.

Стосовно строковості таких трудових договорів, вважаємо, що вони не повинні укладатись на рік, адже інститут оцінювання виступає додатковою умовою якісної роботи державного службовця, враховуючи яку доцільно передбачати, що договори з працівниками на посадах державної служби укладаються на 2 роки і більше. Доцільно передбачити, щоб договори з службовцями, що не мають дисциплінарних стягнень та успішно пройшли оцінювання результатів службової діяльності повинні пролонгуватися автоматично.

Таким чином, для удосконалення правового регулювання державної служби доцільно використати закордонний досвід та вітчизняні реалії у напрямку покращення забезпечення неупередженості, стійкості державної служби. Удосконаленню професіоналізації державної служби сприятиме розробка системи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; формування процедури оцінювання професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для роботи на певній посаді державної служби; врегулювання порядку кар'єрного розвитку державного службовця як необхідної складової ефективної діяльності будь-якого органу державної влади та інші. Важливо законодавчо забезпечити модернізацію механізмів службового контролю як широкого набору санкцій, котрі можуть бути застосовані як заходи відповідальності за порушення службових обов'язків та вибудувати систему кар'єрного та професійного зростання державних службовців при проходженні державної служби. Збільшенню довіри населення

України до державної служби може сприяти підвищення громадського контролю шляхом можливості спеціалістів брати участь у проведенні конкурсного відбору й щорічного оцінювання державних службовців та залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам. Проведення комплексу заходів з удосконалення трудових відносин державних службовців сприятиме

подальшому ефективному та безперервному розвитку системи державного управління в Україні. Важливим кроком вважаємо також чітке врегулювання критеріїв розмежування політичних та адміністративних посад, їх повноважень та відповідальності. Окрім цього, на нашу думку, доцільним є укладання строкових трудових договорів, задля можливості сформувати належний кадровий резерв державної служби.

Список використаних джерел

1. Гусак І. Кадрові процеси як чинник професіоналізації державних службовців в Україні / І. В. Гусак // Наукові записки Інституту журналістики. – 2013. – Т. 50. – С. 53–58.
2. Для ефективного відбору на держслужбу потрібні незалежні центри оцінювання – експерт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2153618-dla-efektivnogo-vidboru-na-derzsluzbu-potribni-nezalezni-centri-ocinuvanna-ekspert.html>.
3. Єфремов А. О. Зарубіжний досвід охорони праці державних службовців / А. О. Єфремов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 89–94.
4. Конотопцева Ю. В. Методи добору персоналу державної служби в Україні [Електронний ресурс] / Ю. В. Конотопцева // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_22.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кривицький О. Новий Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&catid=8&Itemid=350.
7. Мельник І. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби / І. М. Мельник // Державне управління : теорія та практика. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://212.111.203.83/ej/ej7/doc_pdf/melnik.pdf.
8. Оржель О. Ю. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
9. Павліченко В. М. Гармонізаційний механізм зближення законодавства України у сфері праці державних службовців із Європейським Союзом: теоретичні й практичні особливості / В. М. Павліченко // Право та інновації. – 2015. – № 1 (9). – С. 97–101.
10. Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення механізму відбору кадрів державної служби: основні тенденції державної кадрової політики / О. Пархоменко-Куцевіл // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik4/fail/+Parhomenko.pdf>.
11. Самойленко Л. Я. Політико-правові засади децентралізації влади в Україні / Л. Я. Самойленко // Вісник АМСУ. Серія : «Державне управління». – 2014. – № 2 (11). – С. 108–113.

*А.Н. Штырѳв,
Г.О. Решетилов,*

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

В статье рассмотрена необходимость совершенствования правового регулирования трудовых отношений государственных служащих Украины в условиях евроинтеграции. Проанализировано современное состояние регулирования трудовых отношений в государственно-управленческой сфере. Определены пути совершенствования правового регулирования трудовых отношений государственных служащих в условиях евроинтеграции с использованием зарубежного опыта и отечественных реалий.

Ключевые слова: государственная служба; реформа государственной службы; трудовые отношения; правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих; евроинтеграция.

*O.M. Shtyrov,
G. Reshetilov,*

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

IMPROVEMENT OF UKRAINIAN PUBLIC OFFICIALS' LABOR RELATIONS LEGAL REGULATION IN CONDITIONS OF EUROINTEGRATION

In the article is considered the needs for improvement of ukrainian public officials labor relations legal regulation in conditions of eurointegration. The modern state of regulation labor relations in the public-management scope is analyzed. There was determined ways for improving public officials labor relations legal regulations in conditions of eurointegration with using international experience and domestic realities.

Key words: public service; civil service reform; labor relations; legal regulation of employment of public servants; eurointegration.

Рецензенти: *Палагнюк Ю.В.*, д-р наук з держ. упр.;
 (Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
 Скіба Т.Ю., канд. наук з держ. упр.
 (Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Штиршов О.М., Решетілов Г.О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 24.08.17

НОВА ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ – ШЛЯХ ДО УСПІХУ

Стаття присвячена реалізації державної регіональної політики в Україні з урахуванням практики застосування кращого міжнародного досвіду. В статті розкрито механізми досягнення поставлених цілей, стану виконання окремих заходів, приклади застосування засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування а також сучасні механізми фінансування регіонального розвитку, які впроваджуються в Україні. Зосереджено увагу на проблемах системного характеру, які виникають у процесі розробки органами місцевого самоврядування якісних інвестиційних та інфраструктурних проектів. Розкрито позитивні зміни, що відбулися у процесі впровадження нової державної регіональної політики та визначено завдання, які необхідно реалізувати з метою забезпечення сталого розвитку територій.

Ключові слова: державна регіональна політика; сталий розвиток; державний фонд регіонального розвитку; децентралізація; місцеве самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку країни, що передбачає збалансований і рівномірний розвиток регіонів та зростання економічного рівня території шляхом створення сприятливих умов для розвитку всіх регіонів, а також територіальних громад з урахуванням їх природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, їх етнічної та культурної самобутності.

Сучасні умови розвитку України, в тому числі нові виклики та додаткові ризики, які постали перед її економікою, у зв'язку із анексією Криму та військовим конфліктом на сході країни, вимагають впровадження нових підходів в управління регіональним розвитком на основі кращих міжнародних практик.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вирішення накопичених в Україні системних соціально-економічних проблем регіонального розвитку вимагає від органів державної влади пошуку інноваційних підходів до оновлення механізмів й інструментів стимулювання розвитку регіонів та запровадження дієвих управлінських рішень.

Питанням регіональної політики присвячено немало праць вітчизняних та зарубіжних фахівців, таких як: М.Кеннон, Г.Хегеман, В. Вакуленко, З. Варналій, В. Воротін, М. Долішній, В. Куйбіда, Я. Казюк,

В. Мамонова, С. Романюк, М.Чумаченко та ін. [1, 2, 3, 4, 5, 7].

Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й невирішеними залишаються проблеми, пов'язані зі стратегічним баченням регіонального розвитку та сталого розвитку країни в цілому шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів і територій, зокрема в умовах децентралізації.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є виявлення існуючих проблем щодо ефективного управління регіональним розвитком, окреслення механізмів реалізації державної регіональної політики, які впроваджені в Україні, а також надання пропозицій щодо удосконалення підходів в управлінні регіональним розвитком з урахуванням кращих світових практик.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Протягом 2014–2016 років Україна почала змінювати свою державну регіональну політику з урахуванням та на основі підходів та практики Європейського Союзу, у тому числі в контексті виконання Угоди про Асоціацію з ЄС, ратифікованою Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року [8], Плану дій з імплементації Угоди, який затверджений Кабінетом Міністрів 17 вересня 2014 року [**Ошибка! Неизвестный аргумент ключа.**], Угоди про секторальну бюджетну підтримку між Урядом України та Європейською Комісією від 27 листопада 2014 року [17], метою якої є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян по всій країні.

Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу «згори вниз» до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади і місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни знайшли своє відображення у нормативно-правових актах і стратегічних планувальних документах, зокрема у базовому законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) [10] та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.) [11], яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 року.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Перспективне бачення регіонального розвитку та країни в цілому полягає в розв'язанні існуючих проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів і територій.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, яка наразі впроваджується Урядом, визначила цілі та завдання, механізми та інструменти реалізації, систему моніторингу та оцінки результативності її реалізації. Стратегія запровадила, так званий, інтегрований підхід за трьома взаємопов'язаними складовими державної регіональної політики: секторальна (галузева), територіальна (просторовий розвиток) та управлінська.

З прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики», а також цілого ряду підзаконних актів Кабінету Міністрів України вдалося запровадити на європейських підходах стратегічне планування, моніторинг соціального та економічного розвитку регіонів, систему інституційного забезпечення, визначити інструменти та механізми фінансування регіонального розвитку, серед яких не лише кошти місцевих бюджетів, а й кошти державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР), цільові/операційні програми, капітальні інвестиції з державного бюджету та трансфerti з державного бюджету місцевим бюджетам, механізм державно-приватного партнерства.

Важливо відзначити, що нова регіональна політика стає, насамперед, інвестиційною політикою, яка націлена на підвищення конкурентоспроможності регіонів та на їх соціально-економічну інтеграцію, а значить – на економічне зростання, інноваційний розвиток, створення нових робочих місць, поліпшення якості життя людей, покращення екологічної ситуації. В цьому контексті важливо, щоб проекти

розвитку планувалися та розроблялися як «згори вниз», так і «знизу вгору», а сприяння надавалося не лише проектам, так званої, «твердої» інфраструктури, а і «м'якої», які стимулюють «точки зростання», підтримують впровадження інновацій, розвиток нового виробництва, малого та середнього бізнесу.

Новий підхід до регіонального розвитку також включає більш ефективне використання державних ресурсів для впровадження проектів, які ведуть до підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Необхідно також привернути увагу на необхідність поєднання процесу планування регіонального розвитку із плануванням територіального (просторового) розвитку та стратегічним плануванням розвитку секторів економіки. Для цього необхідно посилити координацію дій між центральними та місцевими органами влади, що дозволить забезпечити рівно-мірний й збалансований розвиток територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, оптимізацію та диверсифікацію структури економіки, зменшення міжрегіональних диспропорцій.

Саме такі підходи закладено у Плані заходів з реалізації на 2015–2017 роки Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [2].

Послідовне впровадження нової державної регіональної політики дає можливість побачити перші позитивні зміни. Так, у 2016 році розвиток більшості регіонів характеризувався активізацією економічної діяльності та відновленням зростання в ключових сферах, про що свідчить позитивна динаміка основних соціально-економічних показників.

В 2016 році всіма регіонами завершено розробку та затвердження регіональних стратегій розвитку та 24 регіонами (окрім Львівської області) – планів заходів з їх реалізації. В рамках цих регіональних стратегій територіальні громади, особливо ті, що об'єдналися, розробляють власні стратегії та плани соціального економічного розвитку.

Одною із ключових операційних цілей Державної стратегії регіонального розвитку є децентралізація влади, реформування місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, формування нової системи адміністративно-територіального устрою та спроможних територіальних громад.

В цьому контексті важливо відзначити, що завдяки проведенню фіскальної децентралізації, що стартувала в Україні з 2015 року, уже третій рік поспіль в усіх регіонах зростають доходи місцевих бюджетів. Зокрема, за 2016 рік надходження до загального фонду місцевих бюджетів зросли в 1,5 рази (в середньому по Україні – на 49,3 %), або на 48,5 млрд грн більше порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 147 млрд грн. Це дозволяє більш самостійно реалізовувати місцеві стратегії розвитку, суттєво поліпшити інфраструктуру та благоустрій населених пунктів.

Ще яскравіше свідчать про успішність політики децентралізації бюджетні показники об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Так, надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ за 2016 рік (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) вирости майже у

7 разів та склали 7,1 млрд грн, а надходження тільки власних ресурсів цих громад зросли на 2,3 млрд грн, або у 3 рази (з 1,1 млрд грн до 3,3 млрд грн) порівняно з аналогічним періодом минулого року відповідних тих громад, які увійшли до їх об'єднання [12].

Успіх нової регіональної політики неможливий без доступу до фінансових ресурсів. І тому створення умов та механізмів для передбачуваного, доступного, стабільного та справедливого фінансування регіонального розвитку було визначено одним із пріоритетів Плану діяльності Уряду на 2016 рік, а також середньострокового плану пріоритетних дій уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій уряду на 2017 рік.

Слід зазначити, що одним із головних інноваційних механізмів реалізації державної регіональної політики є ДФРР, який був створений ще в 2012 році з урахуванням досвіду Європейського Союзу. Кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації. Водночас фактична підтримка регіонів в рамках Фонду розпочалася лише в 2015 році.

Так, в 2016 році з державного бюджету України [13] для підтримки проектів регіонального розвитку було виділено 7,3 млрд грн, із них: 3 млрд грн – ДФРР; 1 млрд грн – субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад; 3,3 млрд грн – субвенція на соціально-економічний розвиток територій.

За ці кошти та кошти місцевих бюджетів в 2016 році реалізовано понад шість тисяч проектів, також здійснено заходи щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. В 2017 році обсяг ресурсів по зазначених програмах зріс до 9 млрд грн.

Отже, можна зазначити, що регіони та територіальні громади отримали змогу, за підтримки відповідних ресурсів держави, розпочати системне провадження власних стратегій розвитку.

Також в 2016 році активно вдосконалювалися фінансові механізми підтримки регіонального розвитку територій, зокрема Урядом було прийнято ряд нормативно правових актів, завдяки яким:

- забезпечено стабільність фінансування багаторічних проектів, відібраних регіональними комісіями, відповідно до плану-графіку їх реалізації та концентрацію ресурсів на стратегічних цілях та завданнях регіону;

- підвищено прозорість та об'єктивність рішень регіональних комісій в рамках конкурсного відбору проектів, що претендують на фінансову підтримку з ДФРР;

- запроваджено моніторинг виконання інвестиційних програм (проектів), оприлюднення звітів та узагальненої аналітичної інформації про досягнуті результати;

- створено передумови для запобігання фінансуванню проектів, які не відповідають планам заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку.

Необхідно також підкреслити, що запроваджено інноваційні механізми та процедури конкурсного відбору проектів та програм регіонального розвитку, що подаються на фінансування з ДФРР. Важливою складовою цього процесу є он-лайн платформа ДФРР [6], яку було створено за підтримки проекту Європейського Союзу і яка дозволяє ознайомитися з усіма проектами на всіх стадіях їх відбору та реалізації, рішеннями регіональних комісій тощо.

Важливо відзначити, що завдяки досягнутому прогресу в реалізації регіональної політики, в 2016 році вдалося залучити від Європейського Союзу бюджетну підтримку загальним обсягом 55 млн. євро та отримати перший транш у сумі 23 млн. євро для здійснення відібраних на конкурсній основі проектів регіонального розвитку в рамках 5 програм, схвалених Урядом: інноваційна економіка та інвестиції; розвиток сільських територій; розвиток людського потенціалу; розвиток туризму; розвиток загальноукраїнської солідарності. Процедуру відбору та реалізації цих проектів заплановано здійснити у 2017 році.

Слід зазначити, що розвиток транскордонного співробітництва також є однією з основних операційних цілей державної регіональної політики, визначеною Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, адже 19 із 27 адміністративно-територіальних одиниць України є прикордонними. Транскордонне співробітництво забезпечує підвищення конкурентоспроможності регіонів, сприяє прискоренню євроінтеграційних процесів та наближенню рівня життя населення прикордонних регіонів до середньоевропейського.

Тому в 2016 році приділялася значна увага і надавалася політична підтримка для активізації та розвитку транскордонного співробітництва, зокрема, в тому числі:

- 23 серпня 2016 року Урядом затверджено Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки [10], якою передбачена реалізація 25 проектів та 55 заходів транскордонного співробітництва;

- проведено парламентські слухання на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України», за результатами яких 21 вересня 2016 року було схвалено відповідні рекомендації [14];

- Мінрегіоном підготовлено і проведено засідання Українсько-Словацької міжурядової комісії та Українсько-Польської Міжурядової координаційної ради, за результатами яких визначено конкретні подальші дії сторін для розвитку спільного прикордонно-митного контролю і малого прикордонного руху, розвитку транспортної інфраструктури, модернізації та реконструкції пунктів пропуску на спільних кордонах, спільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, підготовки та реалізації спільних проектів в межах програм прикордонного співробітництва у рамках Європейського інструменту сусідства на 2014–2020 роки;

- в жовтні 2016 року Урядом прийнято рішення, відповідно до якого за Мінрегіоном закріплено організаційні функції з реалізації Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону, що дозволило опрацювати з Європейською Комісією правові та організаційні аспекти участі України в Дунайській транснаціональній програмі в якості повноправного партнера, забезпечити участь українського представника в Моніторинговому комітеті Дунайської транснаціональної програми, провести міжнародну конференцію «Європейська стратегія Дунайського регіону: можливості та виклики для України» за участі представників регіонів, Європейської Комісії, національних координаторів Угорщини, Словаччини та Румунії.

Крім того, в 2016 році Урядом було визначено правові засади [16] для створення та функціонування Агенцій регіонального розвитку (далі – АРР), які мають допомагати місцевій владі втілювати регіональну стратегію розвитку та план заходів з її реалізації, в тому числі сприяти підготовці та реалізації програм і проектів регіонального розвитку, підвищенню інвестиційної привабливості регіону. Очікується, що у всіх регіонах будуть створені Агенції, як неприбуткові небюджетні установи на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями. Наразі в областях створено і зареєстровано 8 АРР і прийнято рішення про створення 17 таких установ.

Водночас, існують проблеми системного характеру, пов'язані із своєчасною розробкою якісних проектів та програм регіонального та місцевого розвитку. Значна кількість проектів, які в 2016 році стали переможцями регіональних конкурсів і подавалися на розгляд Міжвідомчої комісії при Мінрегіоні, не в повній мірі відповідають сучасним вимогам і не спрямовані на створення умов або поштовху для розвитку регіонів чи окремих територій. Більшість з них зорієнтовані на вирішення поточних локальних проблеми, а деякі з них навіть не відповідають власним регіональним стратегіям розвитку.

З огляду на ці та інші проблемні питання, можна зазначити, що пріоритетними на 2017 рік щодо забезпечення сталого регіонального розвитку є такі завдання:

- підвищити інституційну спроможність та ефективність управлінських рішень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку;

- забезпечити стабільне фінансування програм і проектів регіонального розвитку протягом всього строку їх реалізації задля досягнення очікуваного ефекту від впровадження таких проектів та запобігання виникненню об'єктів незавершеного будівництва;

- досягти формування місцевими органами влади переліків проектів та програм, що подаються на фінансування з ДФРР, виключно розвиткових, які спрямовані на створення робочих місць, збільшення

частки інноваційної продукції в її загальному обсязі, підвищують конкурентоспроможність регіонів, поліпшують якість інфраструктури, послуг та стандартів життя;

- скоротити процедури та час на прийняття рішень про фінансування проектів з ДФРР шляхом вдосконалення законодавства;

- сприяти доступу до європейських інструментів фінансування регіонального розвитку, включаючи інструменти розвитку транскордонного співробітництва та підвищити якість управління проектами відповідно до європейських підходів.

Отже, реформи відкривають нові можливості для регіонального та місцевого розвитку. Ефективність впровадження нової регіональної політики в значній мірі залежить від рівня відповідальності, спроможності та активної участі місцевих органів влади в процесі її реалізації.

Особливої уваги вимагає завдання щодо забезпечення сталого розвитку сільських територій. Його вирішення залежить не тільки від державної підтримки, а в першу чергу від спроможності територіальних органів влади забезпечувати місцевий розвиток. Існуюча система територіальної організації влади, що нині діє в межах сільських територій, засвідчила свою неефективність, а її подальше консервування ще більше поглибить кризові явища, які призведуть до незворотного занепадання багатьох сільських поселень.

Також необхідно, щоб якомога швидше відбулося формування спроможних територіальних громад, які мають стати новими точками соціально-економічного зростання, надавши їм максимальний обсяг повноважень, ресурсів та підвищеної відповідальності за своє майбутнє. Правильність такої стратегії підтверджується позитивними результатами діяльності переважної більшості об'єднаних територіальних громад, які взяли на себе основну відповідальність за свій розвиток і не чекають команд «зверху». Новоутворені спроможні громади у своїй переважній більшості мають всі передумови, щоб стати розвитковими майданчиками, позитивним прикладом у створенні сприятливих умов для розвитку своїх територій, сучасної інфраструктури, якісних послуг та рівня життя громадян.

Вважаємо, що з цією метою, місцевим органам влади та безпосередньо територіальним громадам, необхідно:

1. Зосередити зусилля на формуванні сприятливого інвестиційного клімату та залученні інвестицій.

2. Запроваджувати механізми державно-приватного партнерства для поліпшення якості комунальних послуг за рахунок приватного капіталу з одночасним збереженням комунальної власності, розвивати нові форми організації та розвитку економіки (кластери), інноваційно-технологічні центри (технопарки), посилювати соціальну відповідальність бізнесу.

3. Диверсифікувати сільську економіку, сприяти розвитку виробництва та локальній переробці сільськогосподарської продукції, фермерських господарств сімейного типу, розвитку кооперативних

моделей організації виробництва, сприяти просуванню місцевої продукції на ринки збуту через мережу фермерських та оптових ринків сільськогосподарської продукції, а також розвитку малого й середнього підприємництва несільськогосподарського призначення.

4. Сприяти максимальному розвитку електронних сервісів та переведенню адміністративних і комунальних послуг в електронний формат, забезпеченню 100% доступу до Інтернету для інституцій та населення сільської місцевості;

5. Проводити системну просвітницьку, методологічну та роз'яснювальну роботу з різних аспектів розвитку сільських територій, зокрема щодо децентралізації влади в Україні, нових інструментів та механізмів забезпечення самодостатності громад,

об'єднання їх зусиль у вирішенні місцевих проблем шляхом співробітництва.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови у співпраці з місцевими державними адміністраціями зобов'язані навчитися організовувати економіку власної території на основі наявних унікальних місцевих переваг, створювати умови для самоорганізації та зайнятості населення.

Визначені та обгрунтовані завдання щодо реалізації державної регіональної політики дають можливість регіонам і громадам застосовувати комплексно інноваційні механізми та забезпечувати сталий розвиток територій, впроваджувати дієві управлінські рішення.

Список використаних джерел

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.С. Куйбіда та ін.] ; за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
2. Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-%D0%BF>.
3. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети : монографія / М.І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.
4. Казюк Я. М. Механізми стимулювання розвитку регіонів / Я. М. Казюк // Економіка та держава : міжнар. наук.-практ. журнал. – 2013. – № 2. – С. 122–126.
5. Мамонова В.В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/03.pdf>.
6. Он-лайн платформа ДФРР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua>.
7. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження : монографія / С.А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
8. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
9. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.
10. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
11. Про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
12. Плюс 48,4 млрд грн до місцевих бюджетів та плюс 2,3 млрд грн до бюджетів ОТГ – результати фінансової децентралізації за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua /press/news/48-4-mlrd-grn-do-mistsevih-byudzhativ-i-2-3-mlrd-grn-do-byudzhativ-otg-rezultati-finansovoyi-detsentralizatsiyi-za-2016-rik/>.
13. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25 грудня 2015 року № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
14. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 554 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF>.
15. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України» Постанова Верховної Ради України від 21 вересня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1537-viii>.
16. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF>.
17. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора): Дата підписання 27.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_019.

В. Негода,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, Украина

НОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УКРАИНЕ – ПУТЬ К УСПЕХУ

Статья посвящена реализации государственной региональной политики в Украине с учетом практики применения лучшего международного опыта. В статье раскрыты механизмы достижения поставленных целей, состояния выполнения отдельных мероприятий, примеры применения средств и согласованных действий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления а также современные механизмы финансирования регионального развития, которые внедряются в Украине. Сосредоточено на проблемах системного характера, возникающие в процессе разработки органами местного самоуправления качественных инвестиционных и инфраструктурных проектов. Раскрыто положительные изменения, произошедшие в процессе внедрения новой государственной региональной политики и определены задачи, которые необходимо реализовать в целях обеспечения устойчивого развития территорий.

Ключевые слова: государственная региональная политика; устойчивое развитие; государственный фонд регионального развития; децентрализация; местное самоуправление.

V.Negoda,

National Academy For Public Administration under The President Of Ukraine, Kyiv, Ukraine

NEW STATE REGIONAL POLICY IN UKRAINE – ROAD TO SUCCESS

The article is devoted to implementation of state regional policy in Ukraine with due regard to application of international good practices. The article presents the mechanisms of achieving set goals, the status of implementation of specific activities, examples of application of the tools and coordinated actions of central and local executive bodies, local self-governments, as well as modern mechanisms of financing regional development used in Ukraine. Major focus is on systematic problems which local self-governments face in the process of development of high-quality investment and infrastructure projects. Positive changes which occurred during implementation of a new state regional policy have been revealed, and the tasks which need to be performed to ensure sustainable territory development have been identified.

Key words: state regional policy; sustainable development; State Fund for Regional Development; decentralisation; local self-government.

Рецензенти: *Євтушенко О. Н.*, д-р політ. наук, професор;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріяш В. І., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

©Негода В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 23.11.17

МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Досліджено теоретичні підходи та практичний досвід щодо забезпечення сталого еколого-економічного розвитку. Обґрунтовано підхід до формування нових механізмів взаємодії суб'єктів природоресурсних відносин у контексті реалізації сталого еколого-економічного розвитку в Україні. Уточнено поняття державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство; механізми взаємодії; органи державної влади; органи місцевого самоврядування; природні ресурси; територіальна громада.

Постановка проблеми. Аналіз теоретичних досліджень та узагальнення практичного досвіду показує, що сталий еколого-економічний розвиток неможливо забезпечити винятково економічними інструментами держави [4]. В той час, як в розвинених країнах переважає точка зору про вигідність природоохоронної і ресурсозберігаючої діяльності для людини, суспільства і держави, в Україні склався стереотип ставлення до екології, відтворення як до зайвих витрат. Це обумовлює здійснення процесів управління економікою і природоохоронною діяльністю відокремлено, провокує появу і поглиблення екологічних проблем.

Ключовою причиною негативних екологічних тенденцій є недооцінка реальної економічної вартості природних ресурсів і послуг, що призводить до їх надмірного споживання, забруднення середовища, відсутності екстернальних витрат в ціні. При цьому екологозбалансований варіант на практиці програє традиційним рішенням. Недоліком системи управління природними ресурсами України є недосконалість економічних механізмів і законодавчої бази, регулюючих їх використання. При цьому регіони України, що володіють унікальним ресурсним потенціалом не здійснюють ефективного ресурсокористування і отримують бюджетні трансферти. У зв'язку з цим, особливої актуальності в сучасних умовах набуває подальший розвиток інституціоналізації сфери використання природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Напрями розв'язання проблеми ефективності використання природних ресурсів, природоохоронної діяльності мають вагомий теоретичний доробок, широко представлений в

працях вітчизняних та вчених близького зарубіжжя, зокрема О. Алімова, І. Бистрякова, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, А. Мінца, В. Мішен-ка, М. Реймерса, А. Федорищевої, Є. Хлобистова, в яких висвітлені проблеми виявлення резервів ресурсозбереження на промислових підприємствах та організаційно-економічні, інституціональні й технічні аспекти комплексного використання природних ресурсів, підходи до оцінки природних ресурсів, а також стимулювання процесів ресурсозбереження та екологізації. Разом із тим, сучасні реалії суспільного розвитку, передусім це стосується системної кризи світової економіки останнього десятиліття, обумовлюють необхідність розроблення та реалізації інноваційних механізмів взаємодії суб'єктів відносин у сфері використання природних ресурсів у напрямі реалізації концепту сталого розвитку.

Постановка мети. Стаття містить обґрунтування положень щодо удосконалення механізму розвитку державного регулювання суспільних відносин у сфері природокористування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досягнення збалансованого розвитку еколого-економічних процесів може бути забезпечено шляхом впровадження інноваційних механізмів, розробки гнучкіших і адаптованих до сучасних умов інструментів стимулювання. Важливого значення при цьому набуває ефективна реалізація прав власності на природні ресурси. У зв'язку з цим необхідним є пошук нових механізмів управління розвитком економіки, альтернативних прямому впливу. Однією з таких альтернатив є розвиток партнерських відносин бізнесу і влади, в рамках яких держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам шляхом створення

спеціальних інститутів, що організаційно відокремлені від держави (агентства, державні корпорації). Такий підхід, внаслідок децентралізації державних функцій, визначає певне підвищення ефективності управління конкретною галуззю, у зв'язку з чим знижує рівень керованості бюджетної системи та потребує дієвого та ефективного фінансового контролю.

Необхідним є збереження державної власності на природні ресурси з передачею певних їх видів в довгострокове користування на засадах державно-приватного партнерства для залучення інвестиційних ресурсів в дану сферу.

Останнім часом в світі у галузях, які традиційно знаходилися в державній власності та управлінні, відбуваються значні інституціональні зміни. Залишаючи за собою право регулювання та контролю за діяльністю інфраструктурних об'єктів, уряди передають їх бізнесу у тимчасове довгострокове використання. Це є логічним, оскільки, з огляду на стратегічне, економічне та соціально-політичне значення природних ресурсів їх недоцільно приватизувати, але, в той же час, у державному бюджеті бракує коштів на забезпечення їх простого та розширеного відтворення. Саме для розв'язання цього протиріччя, на початку 1990-х років в світовій господарській практиці знайшла розповсюдження концепція державно-приватного партнерства, яка стала альтернативою приватизації життєво важливих, маючих стратегічне значення об'єктів державної власності [1].

У світовій практиці господарювання поширено декілька моделей державно-приватного партнерства, серед яких найбільш відомими є концесія, здача в оренду, спільна діяльність, модель оператора.

Вибір моделі відбувається в залежності від того, в яких сферах реалізується партнерство. Так, модель оператора застосовується переважно при переробці відходів. Вона характеризується чітким розподіленням відповідальності між партнерами за умови збереження контролюючих функцій за державою.

Спільна діяльність використовується в тих видах економічної діяльності, де конкретні послуги недостатньо чітко виокремлені та визначені, а тому їх складно зробити окремими об'єктами оподаткування та амортизаційних відрахувань. В такому випадку партнерство реалізується через сумісну проектну компанію держави та приватного інвестора.

Модель концесії діє в галузях з тривалим строком окупності, а також в тих випадках, коли передача прав

власності від держави до приватного партнера виключена через правові чи політичні причини.

Основними ознаками, що характеризують державно-приватне партнерство виступають наступні [1]: сторони партнерства обов'язково мають бути представлені державним та приватним секторами економіки; взаємовідношення сторін мають бути зафіксовані в офіційних документах (договорах, контрактах тощо); взаємовідношення сторін повинні носити рівноправний характер; сторони партнерських відносин повинні мати загальні цілі та чітко визначений державний інтерес; сторони мають поєднати свої вклади (гроші, цінні папери, майнові права, інтелектуальна власність тощо) для досягнення загальних цілей; сторони повинні розподіляти між собою витрати та ризики, а також приймати участь у використанні одержаних результатів; як правило, збереження публічної форми власності на об'єкт, однак створення механізмів залучення партнера до управління інфраструктурою; держава чи місцеве самоврядування виконує функції просування громадських інтересів, бере участь у визначенні вартості платних послуг, контролю за якістю послуг та загальний моніторинг виконання проекту.

Враховуючи такі положення, перелік основних характеристик державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів необхідно доповнити наступними елементами: про державно-приватне партнерство можна вести мову тільки при зміні форми управління природоресурсним об'єктом; органи влади залишають за собою право контролю над природоресурсними об'єктами; органи влади залишають за собою право встановлювати ціни та стандарти якості ресурсів та продукту (послуги), отриманого на основі його використання; за органами влади залишається відповідальність за стан природоресурсного об'єкту; місцеві органи влади несуть зобов'язання перед приватним оператором щодо надання гарантій повернення інвестицій у випадку розірвання попередніх домовленостей за їх ініціативи.

Наведені характеристики державно-приватного партнерства, а також попередні теоретичні дослідження [2; 3] дозволяють розробити схему такого співробітництва у сфері використання природних ресурсів (рис.1). Схема є концептуальною та не враховує особливостей кожної з форм можливої участі приватного сектора під час здійснення партнерства з державою (зокрема довірчого управління, оренди, концесії).



1 – угода про партнерство; 2 – установлення тарифів, стандартів якості, здійснення контролю; 3 – управління та експлуатація; 4 – передача досвіду, технологій та/або фінансових коштів; 5 – надання послуг; 6 – плата за послуги; 7 – дохід від здійснення діяльності; 8 – соціальний, екологічний, бюджетний ефекти; 9 – громадський контроль.

Рис 1. Концептуальна схема партнерства державного та приватного секторів у сфері природокористування

Аналіз міжнародного досвіду реалізації механізму державно-приватного партнерства дозволяє зробити висновок, що основними чинниками, які стримують інтерес бізнесу до участі в такому форматі взаємовідносин, є високі інституційні і комерційні ризики, а також законодавчі і соціально-економічні обмеження щодо отримання приватними інвесторами прийнятної прибутковості на вкладені кошти. Проте, чимало суспільно важливих проєктів, які здатні приносити прибуток протягом тривалого часу (наприклад, будівництво мостів, доріг, аеропортів тощо), зазнають менших ризиків, пов'язаних із змінами ринкової кон'юнктури, і є найбільш перспективними щодо реалізації механізму державно-приватного партнерства.

Загалом, чинне законодавство України дозволяє здійснювати партнерство між державним та приватним секторами [5]. Проте, на правовому рівні не вирішена проблема адекватного фінансування суспільно важливих проєктів. Наприклад, до сьогодні не існує чіткого механізму взаємодії органів виконавчої влади в ході укладання концесійного договору. Крім того, досить складно розраховувати на одержання запланованого позитивного результату, оскільки під впливом суб'єктивного фактору, який в українському суспільстві грає суттєву роль, умови співробітництва можуть бути переглянуті у будь-який час, що створює негативний фон для ефективної взаємодії держави та бізнесу протягом всього терміну реалізації інвестиційного проєкту.

Розглядаючи можливість впровадження державно-приватного партнерства в сфері природокористування, в першу чергу, слід визначитися з об'єктами державної власності, використання яких пов'язано з вирішенням відповідних завдань. На сьогодні більш розробленими є питання у цій сфері щодо звалищ побутових відходів, техногенних родовищ у контексті покращення екологічного стану, та які можуть бути використані як ресурс у виробництві. Проте не розробленими залишаються підходи щодо державно-приватного партнерства у сфері земельних, водних, лісових ресурсів.

Суттєвим моментом реалізації державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів, зокрема щодо здатності активізувати здійснення природоохоронних функцій за рахунок іманентних йому інвестиційних можливостей є вирішення питання економічної оцінки об'єкту, який надається державою в експлуатацію приватному партнеру. Найбільш доцільним вбачається методологічний підхід, що базується на принципі «вигоди – витрати», й тому при визначенні вартості об'єкту необхідно: оцінити величину очікуваного доходу від експлуатації і майбутні витрати, обумовлені освоєнням наявних запасів ресурсів; врахувати витрати, пов'язані з прокладкою необхідних інженерно-технічних комунікацій, які забезпечують функціонування

об'єкту на початок освоєння його запасів; провести грошову оцінку землі, відведеної під об'єкт; розрахувати розмір відвернутого еколого-економічного збитку.

Дієвим імпульсом щодо впровадження механізму державно-приватного партнерства в сфері природних ресурсів може стати надання приватному партнеру податкових пільг в якості грошового вкладу з боку держави, але це питання потребує більш детального дослідження.

Крім того, обов'язковими умовами щодо ефективного використання механізму державно-приватного партнерства в природних ресурсів виступають інституціональне середовище, наявність єдиного методологічного підходу до вартісної оцінки об'єктів, а також визначення економічного потенціалу бізнесових структур, що можуть бути задіяні в якості в приватних партнерів в інноваційні проєкти природоохоронної спрямованості.

Базуючись на положеннях забезпечення раціонального природокористування, визначено методологічні засади розвитку державно-приватного партнерства, які враховують наступні характеристики: по-перше, досягнення найкращих результатів з найменшими витратами в процесі господарської діяльності економічних і соціальних систем; по-друге, визначення критеріїв раціональності першочерговим забезпеченням соціальних та економічних інтересів й потреб людини і суспільства, а також економії сукупної праці; по-третє, забезпечення оптимізації управління виробничою, інноваційно-інвестиційною, соціальною та іншою діяльністю – на основі використання різних форм господарювання та власності.

Такий підхід дає змогу виявити не лише цілісність елементів соціально-економічної системи, але й їх системну інтеграцію, що забезпечує синергетичний ефект. Це й дає змогу соціально-економічній системі, утвореній в результаті об'єднання господарської та соціальної діяльності, більш успішно взаємодіяти із зовнішнім середовищем, забезпечувати його вимоги і тим самим досягати більш високий ефект в результаті своєї діяльності.

В системі державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів пріоритетним є розвиток соціально відповідального партнерства, головною метою якого є зменшення негативних проявів ринкового механізму на основі участі бізнесу в розробці та реалізації державної соціально-економічної та екологічної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку.

Проте слід звернути увагу, що хоча однією з основних переваг державно-приватного партнерства вважається соціальна відповідальність та громадська підзвітність, Законом не передбачено звітування органів державної та місцевої влади щодо умов укладання договорів та їх виконання. В Законі передбачено оприлюднення інформації та вмотивованого роз'яснення щодо підстав визначення

переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу. У зв'язку із чим вважаємо за необхідне закріплення в цьому законі положень такого змісту: після укладання договору із приватним партнером, державні партнери оприлюднюють у друкованих засобах масової інформації ключові умови договору та інформацію щодо очікуваних результатів реалізації проекту; державні партнери щорічно інформують громаду про виконання умов договорів, які укладені в рамках державно-приватного партнерства, на основі публікації відповідної інформації у друкованих засобах масової інформації [5].

Аналіз сучасних умов розвитку ринкової економіки в системі державного управління сталим розвитком визначив необхідність зміни у розумінні соціальної відповідальності бізнесу. Це передбачає перетворення у мотивації і поведінці бізнес-структур, які позначаються на економічній сфері суб'єкта господарювання в процесі взаємодії з іншими суб'єктами суспільних відносин (працівниками, споживачами, постачальниками, органами державної влади та місцевого самоврядування) та проявляються у поєднанні критеріїв ринкової доцільності й прибутковості – із неринковими елементами у відтворювальній поведінці суб'єкта господарювання при визначенні його стратегічних цілей, що пов'язано з формуванням партнерських відносин.

Досвід впровадження державно-приватного партнерства в багатьох країнах світу демонструє, що воно повинно бути засновано на базових принципах. Такі принципи містяться в Законі України «Про державно-приватне партнерство». Зокрема, серед них передбачено: рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності; визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом. Також виділяються й такі принципи: прозорості, змагальності, підзвітності, законності, зрозумілості, врахування специфіки регіону, економічної та фінансової сталості, гнучкості, рівності, соціального залучення [5].

На нашудумку, такий перелік має бути доповнений принципами, що відображають особливості відносин у сфері використання природних ресурсів, а саме: принцип системності, суть якого

полягає в тому, що при реалізації партнерства з приватним сектором у сфері використання природних ресурсів необхідно розглядати її як систему, у якій тісно пов'язані економічні, соціальні та екологічні складові; принцип збалансованості тарифної політики, суть якого полягає в тому, що при встановленні тарифів приватним оператором повинні враховуватися, разом з необхідністю покриття витрат і отримання прибутку, ще й фінансові можливості споживачів послуг; принцип обов'язкового виконання умов партнерської угоди, суть якого полягає в тому, що всі умови партнерської угоди є обов'язковими для двох партнерів, а у випадку не виконання будь-якої з умов повинна бути передбачена суворовідповідальність для кожного з партнерів, як для приватного, так і для державного; принцип компетентності, суть якого полягає в тому, що стратегічно важливі об'єкти природних ресурсів можуть бути передані в експлуатацію тільки тим операторам, які підтвердили свою компетентність і досвід роботи в даній сфері; принцип публічності, суть якого полягає в тому, що діяльність приватного оператора при експлуатації об'єктів повинна здійснюватися відкрито для громадськості, що у свою чергу дає можливість їй контролювати діяльність оператора; принцип відповідального управління об'єктом приватним оператором, суть якого пов'язана зі специфікою цих об'єктів, у разі невідповідального ставлення оператора до функцій з управління таким об'єктом може призвести до екологічних катастроф та соціальних конфліктів; принцип взаємної вигоди, суть якого в тому, що взаємна вигода всіх партнерів допомагає координувати зусилля кожного для досягнення найбільшої ефективності проектів.

Таким чином, державно-приватне партнерство у сфері використання природних ресурсів являє собою механізм взаємодії певного кола учасників, які повинні бути представлені як органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і приватним сектором у рамках реалізації проектів, які створюються з метою раціонального використання природних ресурсів на визначений строк. Державний сектор залишає за собою право власності та відповідальність за стан подібних об'єктів, право встановлювати ціни та стандарти якості, а також важелі контролю над діяльністю приватного оператора. Приватний сектор забезпечує отримання підприємницького досвіду, інноваційних технологій, високої економічної ефективності.

Висновки. Обґрунтовано методологічні положення щодо удосконалення механізму розвитку державного регулювання суспільних відносин у сфері природокористування у контексті реалізації сталого еколого-економічного розвитку в Україні, що передбачають: концептуальну схему реалізації партнерських відносин органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структур, територіальної громади; розширення принципів реалізації державно-приватного партнерства.

Список використаних джерел

1. Дутко Н.Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н. Г. Дутко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej11/txts/10dngdpv.pdf>.

2. Драган І. О. Корпоратизація управління природними ресурсами / І.О. Драган // Наук. вісник Академії муніц. управління (Серія «Управління» [зб. наук.пр.]) / [За заг. Ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка]. Вип. 3, 2013. – К. : ВПЦ АМУ, 2013. – С. 41–49.
3. Стратегія забезпечення сталого розвитку України // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 20 травня 2008 р. – У трьох частинах / РВПС України НАН України. – К.: РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 1. – 308 с.
2. Хвесик М.А. Інноваційні домінанти сталого розвитку України / М.А.Хвесик, І.К.Бистряков // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. – 2011. – 2. – С.188–199.
3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст.524.

I. Dragan,

Doctor of Science in Public administration, Professor,
Kyiv National Linguistic University, Kyiv

MECHANISM OF DEVELOPMENT OF PUBLIC REGULATION OF SOCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF NATURAL RESOURCES

In the article the conceptual foundations of innovative mechanisms of interaction of relations in the field of natural resources through public-private partnerships towards implementation of the concept of sustainable development.

Methodological bases of formation of innovative mechanisms of interaction of relations in the field of natural resources for sustainable development in the contest, which include: conceptual scheme implementation partnership of state and local governments, businesses, territorial community; extension of the implementation of the principles of public-private partnerships.

Public-private partnerships in the area of pryodnyh resources identified as the mechanism of interaction of a certain number of participants, which should be presented as government agencies and local governments and the private sector in the framework of projects that are created for the rational use of natural resources for a specified period. The public sector has the ownership and responsibility for such facilities, the right to set prices and quality standards, and leverage control of a private operator. The private sector gives a entrepreneurial experience, innovative technology, high economic efficiency.

Keywords: public-private partnership; mechanisms of interaction; bodies of state power; local self-government; natural resources; territorial community.

И. Драган,

Киевский национальный лингвистический университет, г. Киев, Украина

МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В статье представлены концептуальные основы инновационных механизмов взаимодействия отношений в области природных ресурсов через государственно-частные партнерства в целях реализации концепции устойчивого развития.

Методологические основы формирования инновационных механизмов взаимодействия отношений в области природных ресурсов для устойчивого развития в конкурсе, в том числе: концептуальная схема реализации партнерства государственных и местных органов власти, предприятий, территориального сообщества; расширение осуществления принципов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; механизмы взаимодействия; органы государственной власти; местное самоуправление; природные ресурсы; территориальная община.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Шульга А. А., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Драган І. О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 10.12.17

Плеханов Д.О.,

д-р наук з держ. упр., доцент, завідувач кафедри
місцевого самоврядування та регіонального розвитку,
e-mail:-----

Свєтликowa О. В.,

магістрант, Інститут державного управління
Чорноморський національний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
e-mail: irngabro@gmail.com

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ЗАКОНОДАВЧА БАЗА РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В статті автор досліджує основні нормативно-правові акти у сфері судової системи України, аналізує сучасну законодавчу базу реформування судової гілки влади, характеризує недоліки організації судустрою в державі. Також автор визначає основні напрямки реформування в органах судової системи та вказує на ключові аспекти новацій у сфері організації судустрою.

Ключові слова: суд; судова влада; судустрої; судово-правова реформа; реформування; статус суддів; Верховний Суд України.

Постановка та актуальність проблеми. З моменту проголошення незалежності в Україні постійно відбуваються трансформаційні процеси у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Зокрема, активно реформується судова гілка влади, система судустрою, питання правового статусу суддів тощо. Однак сьогодні в суспільстві панує тотальна недовіра до судової влади та правосуддя, люди зневірилися у можливостях судового захисту їх прав та законних інтересів. А це свідчить про те, що всі спроби переосмислити, вдосконалити судову гілку влади не увінчалися успіхом, не досягли своєї мети – створення незалежної, справедливої, професійної, гуманістично спрямованої та вільної від політичних інтересів судової влади. Сьогодні ми спостерігаємо новий виток судово-правової реформи – у вересні 2016 року набув чинності новий Закон України «Про судустрої і статус суддів» від 02.06.2016 року. Як саме зміниться наша судова система із впровадженням цього нормативно-правового акту та яких напрямків та інститутів судустрою торкнуться зміни хвилює все суспільство. Саме тому надзвичайної актуальності набуває питання дослідження основних напрямків та законодавчої бази реформування судової гілки влади у контексті реального утвердження верховенства права у суспільстві і забезпечення кожній людині права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді.

Ступінь вивчення проблеми. Напрямки та правова основа реформування судової влади давно перебувають під пильною увагою науковців, серед яких

С.О. Коросєд [2], Я. Романюк [10], Р.Л. Сопільник [11], М.О. Фоменко [12] та інші, однак питання

комплексного дослідження новітньої законодавчої бази реформування судової системи залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – визначити основні напрямки та законодавчу базу реформування судової влади та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення функціонування судової системи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Після проголошення незалежності Україною першим нормативно-правовим актом, який закладав основи побудови системи судустрою, стала Концепція судово-правової реформи в Україні, схвалена Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року. Відповідно до цієї Концепції головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади була перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства [6].

Після прийняття Конституції України 1996 року. Концепція судово-правової реформи, відігравши важливу роль у становленні судової влади в Україні, практично втратила значення програмного документа, хоча окремі положення Концепції тривалий час залишалися актуальними [2, с. 6–7].

Основним законом – Конституцією – на конституційному рівні було закріплено положення про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. З часу прийняття Конституції утворено Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, створено єдину систему судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України, запроваджено новий порядок призначення та обрання суддів, утворено Вищу раду юстиції, яка є відповідальною за формування професійного суддівського корпусу,

встановлено судовий контроль над законністю затримання та арешту осіб, над обмеженням таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, над застосуванням інших обмежень прав людини.

Важливо відмітити, що у 2001 році було ухвалено пакет законів, якими вносилися зміни до низки законів, що регулювали питання судоустрою, статусу суддів та судочинства. Ці зміни отримали назву «малої судової реформи» і пов'язані насамперед з утворенням єдиної системи судів загальної юрисдикції та запровадженням нової процедури оскарження судових рішень, санкціонування судом арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи.

Наступний важливий крок – прийняття Верховною Радою 7 лютого 2002 року Закону України «Про судоустрій України» [9]. Закон набув чинності у червні того ж року, визначив правові засади організації та діяльності судової влади в Україні, систему судів загальної юрисдикції, повноваження та порядок здійснення суддівського самоврядування, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів та інші питання судоустрою. Зокрема, повноваження щодо організаційного забезпечення діяльності судів від Міністерства юстиції України було передано новій структурі у системі виконавчої влади – Державній судовій адміністрації, утвореній для організаційного забезпечення діяльності судів.

3 2010 року розпочався важливий етап реформування судової системи з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів», який суттєво змінив ситуацію у сфері здійснення правосуддя. Зокрема, відповідно до зазначеного закону: завершено створення вертикалі системи судів загальної юрисдикції на чолі з вищими спеціалізованими судами; утворено Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ; ліквідовано військові суди. Важливим нововведенням зазначеного Закону стало запровадження інституту слідчого судді задія забезпечення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Слід відзначити, що Законом 2010 року передбачено, що функції з добору кандидатів на посади суддів та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності зосереджені у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України. Також законодавець запровадив: процедуру добору кандидатів на посади суддів на засадах конкурсності та, теоретично, прозорості; запроваджено механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Новим законом скорочено терміни розгляду справ в апеляційній та касаційній інстанціях та запроваджено автоматизовану систему документообігу та розподілу справ [7].

Після впровадження вказаного Закону система судоустрою стала дещо обтяженою та громіздкою. Так, чотирьохланкова система інстанційності судів позбавила Верховний Суд реальних повноважень. На

думку Р.Л. Сопільник, Верховний Суд України втратив визначену Конституцією ознаку «найвищого судового органу», що може призвести до втрати організаційної і процесуальної єдності судової системи. Запропонована форма децентралізації має наслідком «політичну приватизацію» тієї чи іншої спеціалізованої юрисдикції судової системи і як наслідок – порушення принципу її незалежності [11, с. 102].

Окремо слід зазначити про нерівномірне навантаження місцевих загальних судів та спеціалізованих – господарських та адміністративних. Так, згідно статистичних даних, спеціалізовані суди як суди першої інстанції розглядають лише близько 15 % усього масиву справ, це дуже малий відсоток, якщо порівняти обсяги фінансування та затрат на функціонування спеціалізованих ланок судової системи.

В період політичної, соціальної та економічної кризи відсутність чіткого стратегічного бачення моделі судової системи України, системних, послідовних кроків у побудові судової системи, намагання вирішувати проблеми ситуативно, виходячи з побажань сил, які на той чи інший момент перебували на політичному олімпі, призвело до того, що якість та ефективність функціонування судової системи перестали задовольняти очікування суспільства. Особливо гостро ця проблема постала в період громадянського протистояння кінця 2013 – початку 2014 року [2, с. 8].

Щоб виправити ситуацію, в квітні 2014 року було прийнято Закон України «Про відновлення довіри до судової влади», який був спрямований на організацію проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості [3].

Наступним кроком судової реформи стало прийняття 12 лютого 2015 року Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» [5], яким з метою підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства та забезпечення права на справедливий суд вносились зміни до ряду нормативно-правових актів, зокрема, процесуальних кодексів, які стосувались здебільшого розширення повноважень Верховного Суду України. Цим же Законом була прийнята оновлена редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка передбачала впровадження конкурсного порядку добору суддів на всі посади, забезпечення прямого оскарження рішень вищих судів до Верховного Суду України, розширення підстав такого оскарження, впровадження суддівських досьє та кваліфікаційного оцінювання суддів, спрощення системи органів суддівського самоврядування, заходи щодо забезпечення прозорості розподілу справ, відкритості судових засідань, оприлюднення судових рішень.

Однак подальше реформування судової влади не могло відбуватися без змін до Основного Закону – Конституції України. 02 червня 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [4] та новий Закон України «Про судову систему і статус суддів» [8], які набрали чинності 30 вересня 2016 року.

Основні напрямки у реформуванні судової влади сьогодні це, по-перше, повернення до триланкової системи. Систему судової влади складатимуть місцеві суди, апеляційні суди і Верховний Суд. Тобто зникає додаткова ланка між апеляційними судами та Верховним Судом. Усі районні, міжрайонні, міські суди згодом замінять створені місцеві окружні суди. До найвищого в країні Верховного Суду входитимуть п'ять підрозділів: Велика палата, касаційний адміністративний суд, касаційний господарський суд, касаційний кримінальний суд та касаційний цивільний суд. Триланкова судова система, яка складається з судів першої інстанції, судів апеляційної інстанції та єдиного касаційного суду (найвищого судового органу держави) відповідає європейським стандартам і ефективно функціонує в переважній більшості європейських країн [10, с. 49–50].

По-друге, нова процедура добору та призначення суддів на посади. Відтепер суддів призначатиме на посаду безстроково Президент України на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя. Більше не буде 5-річного строку та впливу Верховної Ради на процес призначення суддів. Водночас, Президент України позбавляється права створювати та ліквідовувати суд. Це право переходить до Верховної Ради України.

По-третє, звужується обсяг суддівської недоторканості: без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину [1]. В таких випадках згода не потребується.

По-четверте, запроваджуються нові антикорупційні заходи, серед яких подання суддями крім декларацій про доходи та майно також декларацій доброчесності та родинних зв'язків, моніторинг життя суддів з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам. Моніторинг може проводитися на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя та в інших випадках, визначених законом. Поки що не дуже зрозуміло, які органи будуть здійснювати моніторинг, та як результати моніторингу можуть бути використані.

Поетапно збільшується винагорода суддів, рівень заробітної плати залежатиме також від того, чи пройде суддя кваліфікаційне оцінювання.

По-п'яте, передбачається створення спеціалізованих судів: Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності, що діятимуть як суди першої інстанції для відповідних категорій справ. На думку автора, незрозуміло, чому на сьогодні виникла необхідність створити саме такі спеціалізовані суди. Адже таких категорій справ на сьогодні не так багато. Можливо, це спроба показати, що в нашій державі все ж планують боротися з корупцією та захищати інтелектуальну власність. Хоча на практиці в цих сферах панує повна бездіяльність.

По-шосте, Законом передбачено ще один орган – Громадська рада доброчесності, який утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Членами Громадської ради доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності [8]. Громадська рада створена у листопаді 2016 року, поки що було проведено одне організаційне засідання. Чи буде корисною та ефективною їх робота покаже лише час.

На думку О.М. Фоменка, за підсумками зробленого у сфері правосуддя, можна зробити висновок, що при вирішенні проблеми реформування судової системи домінує формальний підхід. На перше місце висувається проблема структури судових установ, а мета правосуддя враховується лише настільки, наскільки це є сумісним з інтересами суб'єктів реформаторського процесу [12].

Таким чином, зазначимо, що судова реформа в Україні визнана пріоритетною, впродовж декількох років поетапно будуть впроваджуватися новачки Закону України «Про судову систему і статус суддів» 2016 року, які спрямовані на організацію та функціонування судової влади на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів, забезпечення права кожного на справедливий суд, відновлення довіри суспільства до правосуддя, перетворення судів на інститути реального захисту прав та законних інтересів громадян України.

Подальших досліджень потребує аналіз практичного застосування положень законодавства у сфері реформування судової гілки влади та судової системи України, а також напрямки удосконалення функціонування інституту адвокатури, сфери виконавчого провадження та інших видів діяльності, що тісно пов'язані з відправленням правосуддя.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Короед С.О. Концепція реформування судової влади в Україні / С.О. Короед, І.О. Кресіна, С.В. Прилуцький // Судова апеляція. – 2015. – № 3 (40). – С. 6–34.
3. Про відновлення довіри до судової влади. Закон від 08.04.2014 р. № 1188-VII[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran2#n2>.
3. Про забезпечення права на справедливий суд. Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.
4. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні. Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.
5. Про судоустрій і статус суддів. Закон від 07.07.2010 р. № 2453-VI[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
6. Про судоустрій і статус суддів. Закон від 02.06.2016 р. № 1402-VIII[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
7. Про судоустрій України. Закон від 07.02.2002 № 3018-III[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3018-14>.
8. Романюк Я. Реформування судової влади в Україні / Я. Романюк, О. Святоцький // Право України. – 2014. – № 11. – С. 14–73.
9. Сопільник Р.Л. Концепція вдосконалення судоустрою України / Р.Л. Сопільник // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 6. – С. 101–105.
10. Фоменко М.О. Судово-правова реформа в Україні / М.О. Фоменко // Право. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/10_NPE_2009/Pravo/44028.doc.htm.

*Д.Плеханов,
О.Светликова,*

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье автор исследует основные нормативно-правовые акты в сфере судебной системы Украины, анализирует современную законодательную базу реформирования судебной ветки власти, характеризует недостатки организации судоустройства в государстве. Также автор определяет основные направления реформирования в органах судебной системы и указывает на ключевые аспекты новаций в сфере организации судоустройства.

Ключевые слова: суд, судебная власть; судоустройство; судебно-правовая реформа; реформирование; статус судей; Верховный Суд Украины.

*D. Plekhanov,
O. Svetlikova,*

PetroMohylaBlackSeaNationalUniversity, Mykolayiv, Ukraine

MAIN DIRECTIONS AND LEGISLATIVE BASIS FOR REFORMING THE JUDICIAL AUTHORITY IN UKRAINE

In the article the author examines the main regulations in the judicial system of Ukraine, analyzes the modern legislation reforming the judiciary, describes the the shortcomings in the organization of the judicial system in the country. The author also defines the main directions of reforming the judicial system in the organs and indicates the key aspects of the innovations in the sphere of the judicial system.

Key words: court; judicial branch; judicial system; judicial reform; reforming; status of judges; the Supreme Court of Ukraine.

Рецензенти: *Емельянов В. М.,* д-р наук з держ. упр., професор;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Плеханов Д. О., Светлікова О.В., 2017

Дата надходження статті до редколегії 15.12.17

ЛІДЕРСТВО І КЕРІВНИЦТВО: СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ, ЇХ МІСЦЕ Й РОЛЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

В статті розглядаються поняття «керівництво» й «лідерство» в публічному управлінні. Якщо керівництво характеризує офіційно структуровані формальні управлінські відносини в організації, то лідерство характеризує результат внутрішньогрупової взаємодії між лідером і групою, через мотивуючий вплив лідера на поведінку людей. Показані відмінності між лідерством і керівництвом (менеджментом), лідером і керівником, що виявляються в особливостях ролей та функцій, які ними виконуються в процесі управління. Зроблений висновок, що в умовах децентралізації державної влади в Україні лідерство стає складовою професійної компетентності держслужбовців, а тому розглядається як явище обов'язкове притаманне офіційному керівництву; завдяки лідерству відбувається вплив на суспільно-політичні, соціально-економічні та державотворчі процеси в Україні.

Ключеві слова: лідерство; лідер; керівництво; керівник; підлеглий; послідовники; управління; публічне управління; лідерські якості.

Постановка проблеми. Лідерство має психологічну основу й пов'язано з проблемами ефективного керівництва сучасними організаціями. З практичного досвіду ми знаємо, що є керівники, які вміло керують організаціями спрямовуючі діяльність працівників на досягнення цілей організації, успішно переборюючи виникаючі труднощі. Однак є й такі, що в подібних умовах не можуть переконати своїх підлеглих, мотивувати їх дії, тобто вплинути на них таким чином, щоб робітники бажали ефективно виконати рішення, що прийняв керівник. Все це свідчить про те, що у таких керівників немає необхідних якостей лідера.

Проблема актуальна тому, що керівники (менеджери) в процесі керівництва підлеглими частіше покладаються на посадову владу, в той час як лідерство виникає на основі соціальної взаємодії, коли підлеглі стають послідовниками. Коли в організації формуються відносини не «керівник – підлеглий», а «лідер – послідовники». Отже поняття «лідерство» і «керівництво» не тотожні, тому що лідерство – це процес, за допомогою якого одна особа здатна впливати на іншу спрямовуючи її зусилля на досягнення поставлених цілей в процесі управління, а керівництво – це по суті чітко структуровані формальні управлінські відносини. Тобто керівник (менеджер) застосовує примус, а лідер – спонукання. Саме тому головне завдання керівника в організації стати в ній лідером, що вміє передати своє бачення

проблем працівникам, мотивувати їх для рішення поставлених завдань. Отже, вивчення керівництва й лідерства, їх місця в системі публічного управління нині в умовах демократичних реформ в Україні набуває пріоритетного значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти поставленої в статті проблеми вивчаються такими зарубіжними і вітчизняними вченими, як Аристотель [1], У. Бенніс [22], Ж. Блондель [23], М. Вебер [3], М. Вільсон [27], П. Друкер [25], Н. Макиавеллі [7], А. Менегетти [8], Ш. Монтеск'є [10], Ф. Ницше [11], А. Пахарев [12], Платон [13], В. Пугачев [15], О. Романовський і Н. Середа [16], Р. Стогдил [26], Л. Столяр [17], І. Сурай [18], С. Филонович [19], Я. Шалагинова [20], В. Шеклтон [21], Д. Дей, С. Заккаро, С. Чалпін [24] та інші. В той же час, проблема лідерства та його місце в системі публічного управління залишається мало дослідженою.

Метою статті є уточнення сутності понять «керівництво» й «лідерство», визначення місця й ролі лідерства та керівництва в системі публічного управління України.

Виклад основного матеріалу. Керівництво пронизує всю систему управління будь-якою організацією, в тому числі й в публічному управлінні. Отже керівництво – це офіційно регламентований розумовий процес, що приводить підлеглих до

виконання ними запропонованих їм офіційних доручень й завдань. Лідерство ж, навпаки, є процесом впливу однієї особи на іншу людину, або на групу, через внесення певних змін в їх поведінці. В сучасних умовах демократизації й децентралізації державної влади лідерство-керівництво розглядається як вищий рівень публічного управління.

Під управління ми розуміємо цілеспрямований вплив на діяльність працівників, для успішного досягнення цілей організації. Публічне управління – це суспільне управління яке здійснюється народом через органи державної влади та місцевого самоврядування задля досягнення пріоритетних державних цілей і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. При розкритті феномена лідерства в процесі публічного управління, слід звернути увагу на їх наукове обґрунтування.

Явище лідерства, як здатність керувати людьми й групами людей відомо ще з давніх часів. «Лідерство, як писав Ж. Блондель, також старе, як і людство» і існує в будь-яких організаціях [23, р. 7]. Воно властиво й публічному управлінню, для його існування потрібне виділення керівників і підлеглих, лідерів і послідовників.

Лідерство, як дії видатних осіб досліджували ще античні історики Геродот, Фукидід, Плутарх, філософи Платон та Аристотель. Наприклад, Платон залежно від соціального становища й функціональних обов'язків описав три типи лідерів: правитель-філософ (розумно та справедливо керує державою (ідеал лідера); воєначальник (охороняє кордони держави); керівники ремесел та землеробства (організатори виробництва) [13, с. 93]. Аристотель розвивав ідеї Платона зображуючи лідера, як людину схильну до знань і любов'ю до істини [1, с. 112].

Однак тільки в період нового часу з'явилась потреба науково обґрунтувати панування володаря – лідера над суспільством. Так, М.Макіавеллі (1469–1527) – італійський політичний мислитель описав образ володаря-лідера. На його думку, лідерство містить чотири складові: прибічники, що його підтримують; лідер розуміє, що він очікує від прибічників, а вони розуміють, що можуть очікувати від лідера; воля лідера до виживання; лідер – зразок мудрості і справедливості для прибічників [7, с. 401].

На думку Ф.Ніцше, лідерство притаманне надлюдині, а тому «людство має безперестанку працювати в напрямку їх народження» [11, с. 286]. Ш. Монтеск'є, наголошував, що лідерство пов'язано з будь-якою політичною активністю особистості [10, с. 159, 396].

Зрозуміло, що лідерство виникає й формується у процесі спільної діяльності людей, тому що є результатом внутрішньо-групової взаємодії між членами групи (між лідером і групою), спрямованої на досягнення загально-групових цілей. Така взаємодія здійснюється через вертикальний і горизонтальний розподіл функцій і ролей, через управлінські структури, як правило, ієрархічні, що здійснюють управління.

Виходячи з цього відмінності між лідерством і керівництвом (менеджментом), лідером і керівником виявляються в особливостях ролей та функцій, які ними виконуються в процесі управління. Отже, якщо керівник протистоїть групі підлеглих, виступає як зовнішня сила, то лідер перетворює колектив у єдину команду, «впливає на членів групи заради досягнення цілей групи або організації» [21, с. 13–14], пропонуючи кожному працівнику приймати участь у прийнятті управлінських рішень. Саме тому в української науки поняття «лідерство» й «керівництво» не тотожні, хоча в американській науці поняття «керівництво» і «лідерство» позначаються одним поняттям «leadership».

Можна погодитись з П. Друкером, що лідерство, як соціально-психологічне явище виникає і реалізується тільки в суспільному середовищі, а тому його властивістю є характер (чесноти, свободи, самовдосконалення), а не темперамент (біологія і генетика) [25, р. 155]. На думку О.Романовського і Н.Середы, темперамент лише сприяє формуванню одних чеснот і заважає розвитку інших; але коли дозрівають чесноти, вони накладають на темперамент відбиток характеру, і темперамент вже не панує над особистістю. Тому не темперамент перешкода лідерству, а недоліки характеру, які швидко залишають людей позбавленими моральної енергії та волі [16, с.23].

Отже лідерство здатне додати загальної цілі групі в процесі управління більшу привабливість за рахунок особистісних якостей, професіоналізму й харизми (від грець. *charisma* – благодать), яки, як правило має дійсний лідер. Саме тому М.Вебер і Г.Лебон були впевнені, що лідерство – це психологічний феномен, зумовлений такими якостями індивіда, як енергія і напористість у досягненні цілі. Макс Вебер був переконаний, що на відміну від простих людей лідер має надприродні, надлюдські якості [3, с. 359], такі як пристрасть, почуття відповідальності й окомір (здатність спокійністю ставитися до реальної дійсності). Г. Лебон був впевнений, що лідерство – це здатність свідомо чи несвідомо впливати на людей, заряджати їх своєю енергією, а тому запропонував цілісну систему методів управління людьми, які до того ж мають підсвідоме прагнення до підкорення владі [14, с. 38].

З. Фрейд вважав лідерство наслідком сублімації лібідо у прагненні до влади і домінування, своєрідний засіб компенсації комплексу неповноцінності, а лідери – це люди, що прагнуть компенсувати власні втрати за рахунок домінування над іншими людьми [14, с. 95]. Отже, як бачимо однозначно визначення поняття «лідерство» не існує, кожен дослідник дає власне визначення.

З точки зору публічного управління проблеми керівництва й лідерства пов'язані з владою – можливістю й здатністю певного суб'єкта (індивіда, колективу, організації) підпорядковувати собі волю і поведінку іншого суб'єкта у своїх власних інтересах чи інтересах інших осіб [5, с. 41]. Так, Ж.Блондель визначав лідерство, як здатність однієї особи, що знаходиться «на вершині», змушувати інших робити

те, що вони не робили б або, в кінцевому рахунку, могли б не робити взагалі. В той же час, він наголошував «зрозуміло, лідерством є не всякий рід влади. Лідерством є влада, здійснювана «зверху вниз» [23, р. 2–3].

Бенніс і Нанус визначали лідерство, як пошук шляху, а керівництво (менеджмент), як проходження шляху, тобто – правильне виконання дій, підкреслюючи, що лідерство – це виконання правильних дій [Цит. 21, с. 16]. На думку Г. Мінцберга, керівництво – комплекс управлінських дій, тобто соціальний вплив керівника, як безпосередній так і опосередкований на поведінку та положення підлеглих [9, с. 46].

На нашу думку явище лідерства пов'язане з розвитком людського потенціалу, лідерськими компетенціями управлінців, системою публічного управління, тому що лідерство є основою нової управлінської парадигми сучасного етапу суспільного розвитку країни. Лідерство якісно новий рівень управління, сутність і специфіка якого відповідають потребам і викликам сучасних суспільних трансформацій. За допомогою лідерства можна підвищити ефективність системи публічного

управління. Лідерство дозволяє керівнику-лідеру впливати на підлеглих та спрямовувати, мотивувати їх зусилля на певні активні дії, досягати результатів в оптимальний термін і з оптимальним ефектом. Лідер (англ. leader – провідник, ведучий) – це авторитетний член групи (краще керівник), який спонтанно займає лідерську позицію з відкритої чи прихованої згоди членів групи, що визнають його право брати на себе відповідальність за рішення, які торкаються їхніх інтересів. Лідерство спирається на особистість її спроможність впливати на людей, доносити до них свої бачення їхнього потенціалу й спрямовувати їх діяльність на досягнення результатів.

На відміну від лідера, керівника призначають, тому він наділений офіційним правом заохочувати та наказувати, є відповідальним за стан справ в групі, організації. Саме тому керівництво на відміну від лідерства є офіційно регламентованим соціально-організованим процесом (Табл. 1). Спільним для лідерства і керівництва в публічному управлінні є можливість та здатність впливати на поведінку людей, або на ситуацію, за допомогою різних засобів: авторитету, примусу, традицій та інших механізмів тощо.

Таблиця 1

Відмінності понять «лідерство» і «керівництво»

Лідерство	Керівництво
виникає стихійно в умовах мікросередовища, яким є мала група	формується в реальній соціальній групі й пов'язане з усією системою суспільних відносин
виникає, як результат своєрідного психологічного обміну цінностями між учасниками взаємодії.	це чітко структуровані формальні управлінські відносин
процес психологічного впливу однієї людини на інших при їх сумісній життєдіяльності	соціально-адміністративна характеристика відносин у групі (розподіл ролей управління і підпорядкування)
залежить від настрою групи	регламентовано суспільством
не має системи санкцій	має чітку систему санкцій
процес управління спрямований на ухвалення рішень, що стосуються групи	процес управління спрямований на ухвалення рішень керівником, які опосередковуються цілями організації
припускає діяльність лідера лише в організації де він є лідером	не обмежує діяльність керівника діяльністю організації де він працює

Ми підкреслюємо, що в умовах децентралізації державної влади в Україні лідерство розглядається як явище обов'язкове притаманне офіційному керівництву. Тому що в умовах децентралізації влади керівник повинен бути лідером, що вміє стимулювати працівників на реалізацію завдань, що стоять перед органами публічної влади. Керівник-лідер повинен вміти виявляти таланти робітників, залагоджувати конфлікти в колективі, створюючи комфортні умови праці. Лідерство стає складовою професійної компетентності державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування, відіграє значну роль у демократичних перетвореннях в державі.

Важливо зазначити, що різнобічність та багатоаспектність лідерства визначає й різноманіття його типології в системі публічного управління. За М. Вебером існують наступні типи лідерства:

– традиційний (спирається на механізм традицій, ритуалів, силу звички, яка заснована на вірі

в святість традиції. Право панувати лідер придбає завдяки своєму походженню);

– харизматичний (базується на вірі в талант і месіанську роль лідера, якості самого лідера, якими він володіє насправді або які приписуються йому його оточенням і всіляко роздуваються засобами масової інформації);

– раціонально-легальний (заснований на існуючій в суспільстві нормативно-правовій базі) [3, с. 91–93].

Достатньо проста і зрозуміла класифікація лідерства в управлінні запропонована В. Пугачовим:

– ділове лідерство (його основою є: діловий авторитет, вміння краще за інших вирішувати організаційні завдання, компетентність, досвід. Такий тип лідерства притаманний для груп, що виникають на основі виробничих цілей);

– емоційне лідерство (в його основі людські симпатії, привабливість міжособистісного

спілкування. Притаманне соціально-психологічним групам);

- ситуативне лідерство (обмежено в часі, нестійке й пов'язано лише з конкретною специфічною ситуацією) [15].

Отже поясненню лідерства як суспільного феномена, з'ясування його походження й сутності сприяли сформовані у XX ст. наступні теорії й підходи: особистісний підхід («теорія особистісних рис»), ситуативний підхід («ситуативні теорії»), комбінований підхід, структурно-функціональний, тощо.

Згідно особистісного підходу – лідерство – це індивідуально-психологічний феномен, тобто суто психологічне явище, наявність у того чи іншого індивіда певних індивідуально-особистісних рис. Тому в деяких джерелах цей підхід має назву теорії рис [6, с.20]. Згідно цієї теорії, лідери повинні мати певні лідерські якості: високий рівень інтелекту, привабливу зовнішність, чесність, здоровий глузд, ініціативність, високий рівень впевненості у собі. Під лідерськими якостями М. Вільсон розуміє «внутрішні риси, або здібності, що дають змогу лідеру діяти ефективно, сприяючи при цьому розвитку організації» [27, р. 8–9]. Більш чітке їх визначення запропоновано Д. Дей, С. Заккаро, С. Чалпін, що розуміють під лідерськими якостями «відносно стабільні і пов'язані між собою особистісні характеристики, які забезпечують закономірності лідерства у різноманітних групових і організаційних ситуаціях і охоплюють: характер, темперамент, мотиви, розумові здібності, вміння, знання і досвід особистості» [24, р. 104].

Американські прихильники теорії рис пропонують власні риси, які притаманні лідеру. Соціолог Е. Богардус виділяє: розум, енергійність, здатність передбачати, привертати до себе увагу, почуття гумору, твердість характеру [2, с. 12–19]. Психолог К. Бірд в 1940 р. запропонував 75 якостей, серед них: ініціативність, товариськість, почуття гумору, ентузіазм, впевненість, дружелюбність тощо [20, с. 36]. У Бенніс аналізуючи діяльність 90 успішних лідерів, виявив визначальні, з його точки зору, групи лідерських якостей:

- управління увагою (здатність представити сутність результату, або напрями руху/дій, щоб це було привабливим для послідовників);
- управління значенням (здатність передати значення створеного образу, ідеї або бачення, щоб вони були зрозумілі й прийняті послідовниками);
- управління довірою (здатність побудувати свою діяльність з такою послідовністю, щоб одержати повну довіру підлеглих);
- управління собою (здатність добре знати й вчасно визнавати свої сильні й слабкі сторони, а для посилення своїх слабких сторін уміло залучати ресурси інших людей) [22, р. 8].

Американський соціолог Р. Стогділл згрупував риси лідерів за п'ятьма основними рубриками: фізіологічні дані; соціальне походження; інтелектуальні здібності; особистісні характеристики;

ентузіазм, упевненість, пристосованість; соціальні характеристики: є адміністративні здібності, популярність, тактовність. Проте, в ході дослідження вчений з'ясував, що людина, яка володіє всіма особистісно-психологічними якостями, не обов'язково є лідером, тобто «людина не може стати лідером лише завдяки наявності певного набору особистісних рис» [26, р. 35].

Отже, як бачимо, по-перше важко сформувати універсальний набір якостей, по-друге наявність певного набору особистісно-психологічних якостей (воля, розумові здібності, інтелект, надійність, прагнення нових знань, відповідальність, активність тощо), не достатньо для того щоб людина стала лідером, по-третє, багато з тих, хто став лідером, володіють далеко не повним переліком лідерських якостей. Тобто вирішальна роль особистих якостей не підтвердилася, хоча вимоги до наявності у лідера-керівника основних рис залишаються, допомагаючи формувати імідж лідера-керівника.

Ситуативний підхід ґрунтується на тому, що лідерство є «функцією» ситуації. На думку прихильників цього підходу, ті чи інші риси лідера проявляються залежно від конкретної ситуації. Вони переконані, що лідерство – продукт ситуації, що склалася в певний конкретний період. Їх висновки базуються на спостереженні того факту, що деякі особистості змогли стати лідерами в одній групі й не реалізувалися в іншій. Прихильники ситуативної теорії стверджують, що якості або риси, властиві потенційному лідерові, чітко співвідносяться із ситуацією.

На думку І. Сурай, прихильники даного підходу вважають, що саме ситуація викликає лідера, який дозрів до цієї ситуації, щоб її вирішити. Тому великі події вони розглядають, як шлюб між людиною і часом, тобто лише лідер знає, коли ситуація може бути ним використана [18, с. 75].

Однак і цей підхід не розкриває сутність лідерства, тому що сама по собі ситуація не є достатньою для його визначення.

Комбінований підхід є своєрідною спробою поєднати обмеження двох попередніх підходів до пояснення лідерства. Визначальними з точки зору прихильників цього підходу для становлення лідерства є індивідуально-психологічні риси лідера, і умови, в яких відбувається його становлення. Прихильники цього підходу намагаються розширити позитивні сторони лідерства, оскільки такий складний суспільний феномен, яким є лідерство, не може бути пояснений виходячи лише з однієї групи причин.

На відміну прихильників комбінованого підходу український вчений А. Пахарів вважає, що до основних компонентів ефективного лідерства відносяться: індивідуальні риси лідера; ресурси або інструменти, якими він володіє; ситуація, в якій він діє і яка впливає на його поведінку [12, с. 7].

Отже лідер це особистість, яка здатна, як наголошує Антоніо Менегетті, створити гармонію взаємовідносин між усіма [8, с. 16–18] працівниками в організації. Можна виділити структуру лідерських

якостей: загальні риси лідера (система ціннісних орієнтирів); лідерська поведінка; ситуація(в якій лідер діє).

Існують й інші підходи до інтерпретації лідерства. Наприклад, структурно-функціональний – визначає лідерство як управлінський статус, соціальну позицію пов'язану з прийняттям рішень та керівною посадою. Заняття в цій системі позицій, пов'язаних з виконанням управлінських функцій (ролей), і дає людині статус лідера [14, с. 19].

Концепція емоційного лідерства Д. Гоулмана, зосереджується на рівні розвитку емоційного інтелекту лідерів, що має чотири складові: самосвідомість (здатність до рефлексії та адекватної оцінки характеру власних емоцій); самоконтроль (управління своїми почуттями і емоціями); соціальну чутливість (здатність до співчуття та емпатії); управлінські навички (здатність спрямувати людей у потрібному напрямку). На її основі Р.Бояцис і Е.Маккі

розробили концепцію резонансного лідерства [4, с. 352–354].

Сучасні концепції лідерства велику увагу приділяють розвитку особистості лідера-керівника та його лідерського потенціалу, а лідерство розглядають, як здатність впливати на людей та групи, щоб спонукати їх працювати на досягнення цілей, тобто, як чинник, що підвищує ефективність публічного управління.

Лідерство – безперервний процес роботи керівника над собою, в якому він повинен чітко бачити цілі на досягнення яких спрямовання його управлінська діяльність. В умовах європеїзації і децентралізації державної влади і реформування місцевого самоврядування в Україні лідерство є обов'язковою умовою існування будь-якої організації і в першу чергу органів публічного управління. Саме тому особистісним рисам керівника-лідера (рис. 1) в органах влади приділяється велика увага.

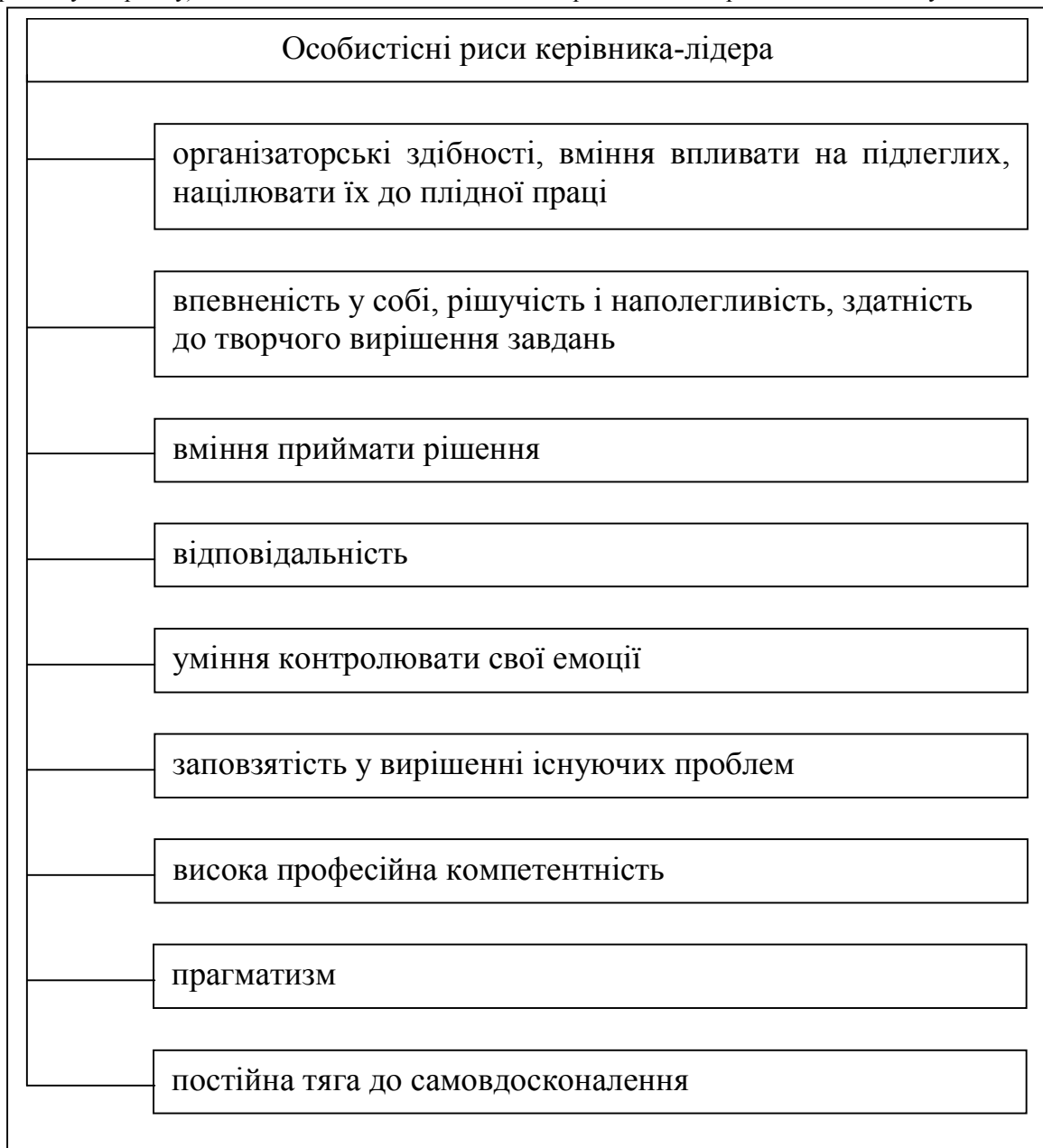


Рис. 1. Особистісні риси керівника-лідера

Керівник-лідер в силу свого посадового статусу в органах публічного управління одержує право на лідирування в різних ситуаціях організаційного життя. Він має можливість реалізувати лідерський потенціал, якщо він у нього є, або лідером стане хтось інший. Саме тому прагнення керівника до лідерства в колективі — це ознака соціально благополучної, психічно повноцінної людини.

В умовах реформ України потрібні керівники наділені лідерськими якостями. Лідерство в публічному управлінні повинно бути особистісною характеристикою керівника, що ефективно працює на результат. Отже в організації керівник і лідер — це одна й та особа, що має лідерські якості. Можна погодитись

В. А. Гошовської і Л. А. Пашко, що керівна діяльність має нині розумітись як обов'язкове поєднання офіційного лідерства керівника — суб'єкта управління та посадової особи — із соціальним лідерством його особистості. Лише за такого розуміння вона набуде статусу реального управлінського лідерства, що можна, вважають вони, зобразити таким чином:

$$КД = РУЛ = ОфЛ + СоЛ,$$

де К — керівництво, РУЛ — реальне управлінське лідерство, ОфЛ — офіційне лідерство, СоЛ — соціальне лідерство [14, с. 48].

Отже, сучасними дослідниками експериментально доведено, що керівництво дозволяє використовувати потенціал працівників на 60%, і лише керівник-лідер може досягти повного використання здібностей підлеглих [17, с. 60]. Керівник-лідер може стимулювати інноваційну поведінку працівників, забезпечуючи постійне генерування й використання нового знання на усіх рівнях організації. С. Філонович виділяє дві риси нової системи управління: перша — забезпечення інноваційної поведінки робітників, друга — відтворення лідерів на всіх рівнях організації [19, с. 31].

Лідерство ґрунтується на особистісних якостях керівника-лідера, його захопленості справою, що він робить і здатністю передати цю захопленість

прихильникам. Саме це й відрізняє лідерство від адміністративної роботи, тому що взаємовплив лідера-керівника й підлеглих спрямований на реальні зміни в організації точніше на результат, що відповідає їх спільним цілям. В новій системі публічного управління ефективне лідерство стає важливим чинником мотивації працівників, які відчуючи власну цінність і важливість, працюють продуктивніше.

Таким чином, поняття «керівництво» в публічному управлінні характеризує офіційно структуровані формальні управлінські відносини в організації, діяльність керівника й підлеглих на виконання офіційних доручень й завдань; поняття «лідерство» характеризує результат внутрішньогрупової взаємодії між лідером і групою, через вплив лідера на поведінку людей спрямовуючи, мотивуючи їх зусилля на досягнення загально-групових цілей в оптимальний термін і з оптимальним ефектом.

Відмінності між лідерством і керівництвом (менеджментом), лідером і керівником виявляються в особливостях ролей та функцій, які ними виконуються в процесі управління.

В умовах децентралізації державної влади в Україні лідерство стає складовою професійної компетентності держслужбовців, а тому розглядається як явище обов'язкове притаманне офіційному керівництву. По-перше тому що є складовою процесу управління, оскільки в процесі управління різноманітні проблеми вирішуються шляхом впливу лідерів-керівників як суб'єктів владних повноважень на людей, що їх оточують. По-друге тому що завдяки лідерству відбувається вплив на суспільно-політичні, соціально-економічні та державотворчі процеси. По-третє, як безперервний процесом роботи керівника-лідера над собою, лідерство є обов'язковою умовою існування органів публічного управління.

Основні підходи до вивчення феномену лідерства в управлінні є показовими в тому плані, що вченим так і не вдалося сформулювати єдину теорію яка б пояснювала цей суспільний феномен.

Список використаних джерел

1. Аристотель. Политика/ Аристотель. — М.: ЭКСМО; С-Пб.: Terra fantastica, 2003. — 839 с.
2. Бойетт Дж.Г. Путеводитель по царству мудрости: лучшие идеи мастеров управления / Дж. Г.Бойетт, Дж.Т. Бойетт; пер.с англ. А.А. Калинина. —М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001. — 416 с
3. Вебер М. Избранные произведения/ М. Вебер. — М.: Прогрес, 1990. — 808 с.
4. Герчикова И. Н. Менеджмент / И. Н. Герчикова. — М. : Банки и биржи; ЮНИТИ, 1997. — 501 с.
5. Євтушенко О.Н. Державне управління: навчальний посібник у 3-х частинах]. Ч. 1. Основи теорії державного управління / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. — Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. — 268с.
6. Лозниця В. С. Психологія менеджменту [Текст] : навч. посіб. / В. С. Лозниця. — К. : КНЕУ, 1997. — 248 с.
7. Макиавелли Никколо. Избранные сочинения. / Никколо Макиавелли. — М. : Художественная литература, 1982. — 503 с.
8. Менегетти А. Психология лидера / Антонио Менегетти. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Славянская ассоциация Онтопсихологии, 1999. — 144 с.
9. Минсберг Г. Действуй эффективно! Лучшая практика менеджмента / Г. Минсберг. — СПб.: Питер, 2011. — 288 с.
10. Монтескье Ш. Избранные произведения./ Шарль Монтескье. — М.: Госполитиздат, 1955. — 799 с.
11. Ницше Ф. Так говорил Заратустра. Кн. для всех и ни для кого /Фридрих Ницше. — М.: СП «Интербук», 1990. — 301 с.
12. Пахарев А. Д. Політичне лідерство: історико-політологічний контекст і сучасне становище : автореф. дис. ... доктора. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» / А. Д. Пахарев. — К., 2003. — 32 с.
13. Платон. Государство: в 4-х т. / Платон.—М.:1994.—Т.3.—С. 93–105.
14. Політичнелідерство: навч. посіб. / авт. кол.; за заг. ред.В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. — К. : НАДУ, 2013. — 300 с.

15. Пугачев В.П. Выявление, развитие и защита лидерства / Элитариум [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.elitarium.ru/2011/09/16/vyjavlenie_razvitie_zashhita_liderstva.ht.
16. Романовський О.Г., Серета Н.В. Особистість сучасного керівника в аспекті теорії духовного лідерства. / О. Г. Романовський, Н. В. Серета // Теорія і практика управління соціальними системами. – № 3. – 2013. – С. 20–27.
17. Столяр Л. Проблеми лідерства в державному управлінні. / Л. Столяр // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 58–65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_1_8.
18. Сурай І. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства. / І. Сурай // Вісник Національної Академії Державного управління при Президентові України [Текст]. – Київ. – №4. – 2011. – С. 70–77.
19. Филонович С. Р. Лидерство: реальная проблема или популярный лозунг / С. Р. Филонович // Бизнес-образование. – 2003. – № 1. – С. 31–34.
20. Шалагинова Я.В. Психология лидерства / Я.В. Шалагинова. – СПб.: Речь, 2007. – 494 с.
21. Шеклтон В. Психология лидерства в бизнесе : пер. с англ. / Вив Шеклтон ; Пер. С. Комаров – СПб: Питер, 2003– 222 с.
22. Bennis W. and Goldsmith J. Learning to Lead: A Workbook on Becoming a Leader./ W.Bennis, J.Goldsmith. – London: Nicholas Brealey Publishing, 1997. – 240 p.
23. Blondel J. Political Leadership: Toward a General Analysis / J. Blondel. – L., 1987. – 256 p.
24. Day D.V. Leader Development for Transforming Organization / Day D.V., Zaccaro S.J., Halpin S.M. – Lawrence Erlbaum Associates, 2004. – 427 p.
25. Drucker P. The Practice of Management / P. Drucker. – Oxford: Elsevier, 2005. – 416 p.
26. Stogdill R. Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of Literature / R. Stogdill // Journal of Psychology, 1948. – Vol. 25. – P. 35–71
27. Wilson M.S. Effective Developmental Leadership: A Study of the Traits and Behaviors of a Leader Who Develops Both People and Organization: dissertation for the degree of PhD / M.S. Wilson. – Louisiana State University, 2004. – 111 p.

А. Н. Євтушенко,

Черноморський національний університет ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

ЛИДЕРСТВО И РУКОВОДСТВО: СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЙ, ИХ МЕСТО И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В статье рассматриваются понятия «руководство» и «лидерство» в публичном управлении. Если руководство характеризуется официально структурированными формальными управленческими отношениями в организации, то лидерство характеризуется результатом внутригруппового взаимодействия между лидером и группой, через мотивирующее влияние лидера на поведение людей. Показанные отличия между лидерством и руководством (менеджментом), лидером и руководителем, проявляются в особенностях ролей и функций, которые ими выполняются в процессе управления. Сделан вывод, что в условиях децентрализации государственной власти в Украине лидерство становится составляющей профессиональной компетентности госслужащих, а потому рассматривается как явление обязательно присущее официальному руководству; благодаря лидерству происходит влияние на общественно-политические, социально-экономические и государственные процессы в Украине.

Ключевые слова: лидерство; лидер; руководство; руководитель; подчиненный; последователи; управление; публичное управление; лидерские качества.

А. Н. Yevtushenko,

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

LEADERSHIP AND MANAGEMENT: THE ESSENCE OF CONCEPTS, THEIR PLACE AND ROLE IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

The article deals with the concepts of «leadership» and «management» in public administration. If management is characterized by formal structured management relations in the organization, then leadership is characterized by the result of intra-group interaction between the leader and the group, through the motivating influence of the leader on people's behavior. The article shows the differences between leadership and management, leader and manager, that are demonstrated in the features of roles and functions performed in the management process. It is concluded that, in the context of decentralization of Ukrainian state power, leadership becomes a component of the professional competence of civil servants, and therefore is seen as a phenomenon necessarily inherent in official leadership; due to leadership there is an impact on socio-political, socio-economic and state processes in Ukraine.

Keywords: leadership; leader; management; manager; subordinate; followers; management; public management; leadership qualities.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., професор;
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)
Андріян В. І., д-р наук з держ. упр., доцент.
(Черноморський національний університет імені Петра Могили)

© Євтушенко О.Н., 2017

Дата надходження статті до редколегії 25.11.17

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Показано, що державний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки є важливою складовою економічної безпеки будь-якої країни. Завдяки його ефективному функціонуванню забезпечується фінансово-економічна стійкість держави. Доведено, що державний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки повинен мати відповідну сферу застосування та складові. Складовими державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки є планування і прогнозування, розрахунок фінансових показників, нормативи та норми, ліміти, резерви, стимули, санкції, закони, управління, контроль.

Ключові слова: державний механізм; тіньова економіка; детінізація; корупція; регулювання.

Постановка проблеми. Державний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки повинен мати сферу застосування та складові. Отже, дамо характеристику механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки. Він функціонує на державному рівні та охоплює всіх суб'єктів господарювання, а також окремі структури чи установи і організації, що можуть формувати структурні підрозділи по боротьбі з тіньовою економікою чи її складовими. Об'єктом механізму є будь-які прояви тінізації економічних відносин суб'єктами господарювання.

Складовими державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки є планування і прогнозування, розрахунок фінансових показників, нормативи та норми, ліміти, резерви, стимули, санкції, закони, управління, контроль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний інтерес до проблеми тіньової економіки та удосконалення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки підтверджують ряд ґрунтовних досліджень таких вітчизняних учених, як: В. Базилевич, А. Базилук, З. Варналій, В. Воротін, І. Гришова, А. Крисоватий, В. Мандибура, О. Митяй, Т. Мотренко, О. Наумов, С. Стоянова-Коваль, Т. Шабатура, Т. Шестаковська та ін. [1–10]. Більша частина досліджень вітчизняних учених пов'язана з сутністю поняття тіньової економіки, причинами її виникнення, шляхами боротьби з нею та оцінкою її обсягів. Проте існує нагальна потреба в розробці практичних рекомендацій стосовно удосконалення державного

механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки.

Мета статті. Дослідження, аналіз і обґрунтування напрямів удосконалення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні.

Виклад основного матеріалу. В результаті проведеного аналізу сучасного стану державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки було виявлено сукупність недоліків, які систематизовані нами за відповідними складовими з метою ідентифікації можливих напрямів його удосконалення.

1. Планування і прогнозування. Дана складова механізму існує у вигляді розробки стратегії боротьби з тіньовою економікою і корупцією та розрахунків показників цих явищ. Планові та прогнозні показники і стратегія боротьби з тіньовою економікою виявилась неефективними, оскільки планові обсяги та ті, які відображали органи державної статистики, були значно нижчими, ніж реальні [1, с. 43].

2. Аналіз показників визначення рівня тіньової економіки. Аналіз показників рівня тіньової економіки здійснюється Державною службою статистики України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та ґрунтується на спеціально розроблених оцінках. Зокрема, такою мірою для виявлення рівня тіньової економіки є затверджені Наказом Міністерства економіки України №123 від 18.02.2009 р. Методичні рекомендації розрахунку рівня тіньової економіки. Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати, що розрахунок показників здійснюється

недостатньо ефективно. На сучасному етапі державна статистика не може в повному обсязі охопити всі сфери господарювання, зокрема стихійну торгівлю, корупційні діяння, нелегальний ринок оренди майна та надання послуг без офіційної сплати податків.

3. Встановлення норм та нормативів. Норми та нормативи встановлюються Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, Національним банком України та міністерствами. До них відносять норми обігових коштів, ставки заробітної плати, норми витрачання коштів у бюджетних установах, норми відрахувань до фондів соціального призначення тощо. Також, згідно із Законом України «Про банки та банківську діяльність», НБУ встановлює обов'язкові для всіх комерційних банків економічні нормативи: мінімальний розмір статутного фонду; платоспроможність банку; показники ліквідності банку; максимальний розмір ризику на одного позичальника. У напрямі розробки та реалізації норм та нормативів здійснювалось багато заходів з боку НБУ, проте їх виявилось не достатньо. Падіння курсу гривні та зниження золотовалютних запасів, зростання зовнішньої заборгованості свідчить про те, що його діяльність була не достатньо ефективною та своєчасною [2, с. 92].

4. Визначення лімітів. Ліміти встановлюються Національним банком України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України. До них належать обмеження обігу готівкових коштів, допустимої суми готівкових та безготівкових коштів при розрахунках за добу, обмеження обміну та обігу валюти, ввезення/вивезення при перетині кордону грошових коштів, ембарго та інше. На сьогоднішній день ліміти, як складова механізму регулювання протидії розвитку тіньової економіки є досить дієвими.

5. Формування резервів. Резерви формуються Національним банком України для покриття непередбачуваних витрат та стабілізації економіки в кризовий період. Як показала практика, політика формування резервів була недостатньо дієвою, оскільки сформованих резервів не вистачає на покриття державних потреб у кризовий період та належної підтримки банківського сектору. Також останнім часом спостерігається скорочення золотовалютних резервів України, що є негативним явищем [3, с. 177–178].

6. Стимулювання суб'єктів господарювання щодо діяльності у легальному секторі економіки. Сучасними стимулами є зниження податкових ставок, пільги для зайнятих у тій чи іншій галузі, податкові канікули, амністія капіталу, здобутого певним чином. Доведено, що в сучасних умовах система стимулів недостатньо розвинута та неефективна.

7. Застосування санкцій. Санкції приймаються до фізичних та юридичних осіб, що порушили законодавство за рішенням суду за ініціативи уповноважених органів. Реалізуються у вигляді штрафів, пені, обмежень різних рівнів, виключення зі списку держзакупівель та ін. На даний час система санкцій є недостатньо жорсткою, про що свідчать численні порушення. Це призводить до того, що часто

суб'єктам господарювання вигідніше порушувати законодавство та сплачувати штрафи, ніж дотримуватись законодавства.

8. Дотримання чинного законодавства. Закони приймаються Верховною Радою України для регулювання питань, пов'язаних з економічною діяльністю суб'єктів господарювання. Прикладом такого Закону у боротьбі з розвитком тіньової економіки є Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 р. Законодавча база з питань запобігання тінізації економіки потребує удосконалення [4, с. 46].

9. Проведення контролю за дотриманням вимог функціонування суб'єктів економічних відносин. Контроль за справами, пов'язаними з детінізацією економіки покладено на Спеціально уповноважений орган, Фінансову інспекцію України, Державну службу фінансового моніторингу України, Державну фіскальну службу України та Національний банк України.

Отже, результати проведеного дослідження дають можливість зробити висновки про те, що чинний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні виявився недостатньо ефективним, що призвело до масового відтоку коштів з держави. Аналіз реалізації цього механізму дав змогу виявити недоліки практично у всіх його складових.

В сучасних умовах господарювання на особливу увагу заслуговують питання формування та розподілу відповідальності підприємств-партнерів за нелегальних працівників, несплачені чи сплачені не в повній мірі відрахування до соціальних фондів чи приховану заробітну платню. Для незначних порушень доцільно запровадити обов'язкову виплату недоотриманих соціальними фондами та бюджетом коштів в п'ятикратному розмірі з кожного із партнерів. У випадку масштабних шахрайств – обмеження діяльності підприємств на певний термін шляхом позбавлення можливості участі у масштабних та закордонних проектах, отримання іноземних інвестицій, вилучення зі списку держзакупівель чи держзамовлень тощо [7, с. 170].

Для вдосконалення законодавчої бази необхідно впровадити бінарну відповідальність за дачу хабара, а також звільняти від відповідальності та гарантувати анонімність особам, які повідомляють про хабарництво з боку державних службовців та урядовців, що допоможе суттєво знизити рівень хабарництва серед державних службовців та полегшити роботу представників податкової служби та Міністерства внутрішніх справ. Для цього слід внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», а саме: доповнити розділ 6 додатковою статтею, яка включала би вищезазначені пропозиції.

З огляду на те, що у сучасних умовах в економічній системі відбувається багато змін і це спричиняє зниження ефективності чинного механізму регулювання процесу протидії розвитку тіньової

економіки в Україні, необхідно його вдосконалити. Удосконалений державний механізм регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки в Україні зображено на рис. 1. Запропонований механізм є складним та багатоступеневим, тому він повинен реалізовуватись за певним алгоритмом із застосуванням відповідних заходів на кожному етапі та має бути розрахованим на довгострокову перспективу, оскільки обсяги тіньового капіталу в українській економіці значні і одразу припинити будь-яку тіньову діяльність не вдасться. Також такі різкі обмеження можуть призвести не лише до опру, але й до пригнічення діяльності окремих секторів економіки, які значною мірою підтримувались та фінансувались саме завдяки тіньовому капіталу.

Реалізацію удосконаленого механізму регулювання протидії розвитку тіньової економіки запропоновано здійснювати за чотирма орієнтирами.

Першим орієнтиром у боротьбі з тіннізацією економіки повинна бути амністія того капіталу, який було накопичено до моменту її оголошення у випадку, якщо кошти здобуто не внаслідок злочинних дій чи таких, що можна класифікувати як терористичні. Такі дії повинні гарантуватись державою, а особи, що легалізували кошти, не повинні зазнавати утисків чи переслідувань, бути притягнутими до відповідальності [8, с. 82].

З огляду на економічну ситуацію в країні, амністію пропонується здійснювати за двома напрямками: офіційна легалізація коштів впродовж 3 місяців для бажаючих, у випадку якщо їх було здобуто не злочинним шляхом, зі сплатою податку за диференційованою ставкою залежно від суми легалізації (чим більше коштів легалізовано, тим менша ставка податку, що повинно стимулювати осіб з таким капіталом) від 15 до 5%; легалізація коштів без сплати податку, але при цьому вони повинні бути направлені у вигляді інвестицій, гарантованих державою, у ті сектори економіки, які потребують грошових вливань з боку держави чи інвесторів. Як додатковий варіант, можливе вливання коштів у підприємства з приватною часткою капіталу, які підконтрольні державі. Такі вкладення повинні гарантуватись державою.

Другим орієнтиром повинна бути реалізація всіх сорока рекомендацій FATF. Ці рекомендації було підготовлено ще в 1990 р. як заходи для протидії відмиванню грошей, отриманих в результаті торгівлі наркотиками. Їх було переглянуто в 1996 р. у зв'язку з появою нових механізмів відмивання. Того ж року їх схвалило більше ніж 130 країн світу і з тих пір вони є міжнародним стандартом по боротьбі з тіньовою економікою. Хоча Україна зобов'язалась дотримуватись цих рекомендацій, проте не всі вони реалізуються.

Третій орієнтир передбачає створення таких економічних умов, які б сприяли зниженню обсягів тіннізації та сприяли тому, щоб учасники економічного процесу та інвестори були зацікавлені у залученні капіталу всередині країни, а не виведенню їх за кордон.

Підготовку до реалізації четвертого орієнтиру удосконаленого механізму необхідно починати завчасно, оскільки вона займає багато часу та зусиль. Задля його реалізації потрібно комплексно вирішити проблеми, які є найбільш актуальними стосовно детіннізації. Найбільше можливостей для тіннізації та відмивання коштів є на ринку праці, під час приватизації та при операціях, пов'язаних із землею. Саме тому необхідно реформувати законодавство, пов'язане із приватизацією державного майна та здійснювати періодичний нагляд за його використанням. Особливо важливим є моніторинг на стадії реалізації майна, оскільки часто це відбувається за явно заниженою вартістю.

Для врегулювання питань, пов'язаних із земельними ресурсами, необхідно перевірити земельний кадастр та включити до нього всі землі, чітко розподіливши їх за якістю та призначенням, і встановити мінімум ціни, за яку можна продати той чи інший вид землі. Також важливим є питання врегулювання земельного оподаткування. Податкові ставки необхідно переглянути та впровадити диференціювання не лише за місцевістю село – місто – за межами населеного пункту, але й за цінністю земель. Продаж земель повинен централізовано здійснювати один державний орган, щоб виключити махінації, пов'язані із земельними ресурсами. Для уникнення нелегальної зайнятості та виплати «зарплати в конвертах» доцільним з боку Департаменту фінансового контролює періодичний моніторинг на підприємствах. У законодавстві необхідно виокремити низку санкцій різних рівнів у випадку виявлення тіннізації.

Висновки і пропозиції. Державний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки повинен мати відповідну сферу застосування та складові. Складовими державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки є планування і прогнозування, розрахунок фінансових показників, нормативи та норми, ліміти, резерви, стимули, санкції, закони, управління, контроль. Результати проведеного дослідження дають можливість зробити висновки про те, що чинний механізм регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні виявився недостатньо ефективним, що призвело до масового відтоку коштів з держави. Аналіз реалізації цього механізму дав змогу виявити недоліки практично у всіх його складових.

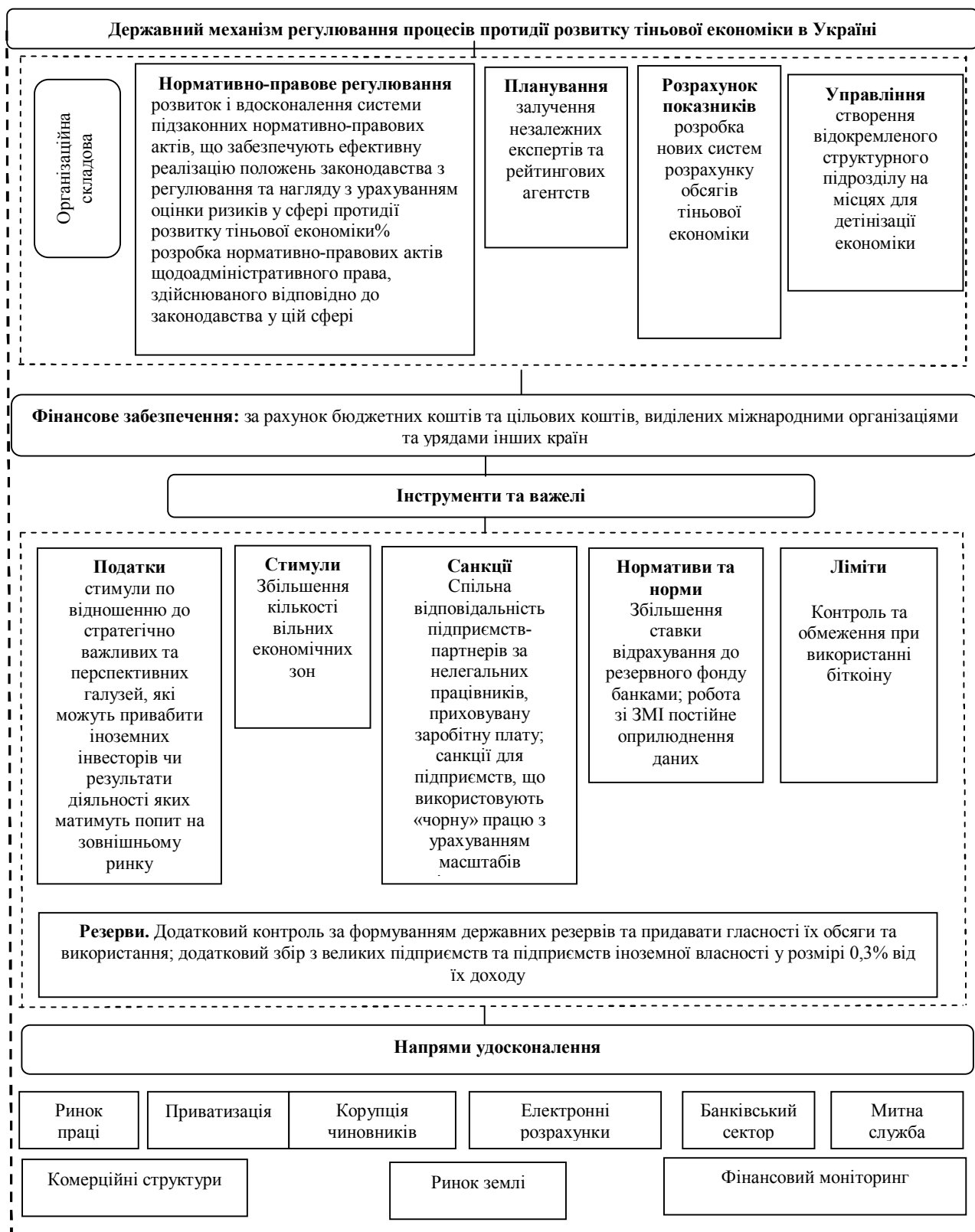


Рис. 1. Удосконалені складові державного механізму регулювання протидії розвитку тіньової економіки в Україні [розроблено автором]

Список використаних джерел

1. Гришова І.Ю. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова, О.О.Красноручий // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал / Черніг. нац. технол. ун-т. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – № 4 (4). – С.40–46.
2. Наумов О.Б. Інституційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства / І.Б. Жилиєв, О.Б. Наумов, Л.М.Наумова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. – № 5. – С.89–95.
3. Gryshova, I., Strielkowski, W.,
4. Kalyugina, S. (2017). Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Administrative Management Public*, (28), 174–185
5. Gryshova, I. Ju. The implementation of the principles of consumerism in the strategy of the development of business / I. Ju. Gryshova, P. V. Voronzhak, T. L. Shestakovsky // Науковий вісник Полісся. – 2017. – № 2 (10). Ч. 1. – С. 41–48
6. Гришова І. Ю. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі [Текст] / І. Ю. Гришова, О. Б. Наумов, О. О. Давидюк // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 2. – С. 36–49. – ISSN 2415-8453
7. Митяй О.В. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами / О.В. Митяй, О.А. Хлестун // Глобальні та національні проблеми економіки. –Випуск №2. Грудень 2014 р. – Миколаїв. – С. 630–633. [Електронний ресурс]. –Режим доступу до журн.: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.
8. Гришова І. Ю. Дієвість механізмів державного управління в сфері протидії тіньовій економіці в Україні / І. Ю. Гришова, О. П. Дяченко // Право та державне управління. – 2016. – №3. – С. 183–189
9. Shabatura T. Financial mechanism of economic security company / T. Shabatura, I. Gryshova, A. Galitsky, S. Stoyanova-Koval, V. Zamlinsky, M. Shcherbata, T. Butenko // The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference «Science and Society» held SCIEURO in London 20-21 March 2013. – p. 160–180.
10. Кравчук А.О. Тіньові аспекти економіки України в податковому секторі/ А.О. Кравчук // Український журнал прикладної економіки. Тернопільський національний економічний університет. – 2016. – Том 1. – № 3. –С. 79–86.

А. Дяченко,

Одесский государственный аграрный университет, г. Одесса, Украина

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ В УКРАИНЕ

В статье показано, что государственный механизм регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики является важной составляющей экономической безопасности любой страны. Доказано, что государственный механизм регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики должен иметь соответствующую сферу применения. Составляющими государственного механизма регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики является планирование и прогнозирование, расчет финансовых показателей, нормативы и нормы, лимиты, резервы, стимулы, санкции, закон, управление, контроль.

Ключевые слова: государственный механизм; теневая экономика; детенизация; коррупция; регулирование.

О. Diachenko,

Ph. D. in Economics, Associate professor of the Department of Accounting and Taxes Odessa State Agrarian University

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE STATE MECHANISM OF THE PROCESS OF COUNTERACTING THE DEVELOPMENT OF THE SHADOW ECONOMY IN UKRAINE

A state mechanism of adjusting of processes of counteraction development of shadow economy is the important constituent of economic security of any country. To due to his effective functioning finansovo-ekonomichna firmness of the state is provided.

It has been proved that the essential mechanism of the process of regulating the opposition to the development of a tiny economy should be the corresponding answer to the problem and the cyclical one. The fundamental principle of the governing mechanism of the process of counteracting the development of the tiny economy is the projection and forecasting, the calculation of financial penalties, norms and norms, norms, norms, resolutions, censuses, control, control, control. The best measure in the fight against the tin of economic property should be the amount of that capital, which was accrued to the moment of its announcement in the proceeding, if the funds were obtained not in the form of criminal acts or those that could be classified as teroric. Such actions must be in accordance with the law and regulations, which provide for the means, and must not be deprived of their dignity or responsibility, be brought to justice.

Given the economic situation in the country, it is proposed to carry out an amnesty in two directions: firstly, official legalization of funds for three months for the willing, if they were not obtained by criminal means, with the payment of the tax at a differentiated rate depending on the amount of legalization (than more money is legalized, the lower the tax rate, which should stimulate people with such capital) from 15% to 5%; secondly, legalization of funds without paying taxes, but they should be directed in the form of investments guaranteed by the state in those sectors of the economy that require money from the state or investors. As an additional option, it is possible to pour funds into privately owned enterprises that are controlled by the state. Such investments must be guaranteed by the state.

Keywords: state mechanism; shadow economy; shadowing; corruption; adjusting.

Рецензенти: *Драган І. О.,* д-р наук з держ. упр., с.н.с.;
(Київський національний лінгвістичний університет)
Козлова Л. В., канд. наук з держ. упр.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Дяченко О. П., 2017

Дата надходження статті до редколегії 22.11.17

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зазначено, що процеси реформування в Україні спричинили інституційні зміни не тільки в системі державних інститутів, а й, на превеликий схвалення, в системі громадянського суспільства. При цьому в даному процесі помітно, проявляється тенденція зацікавленості держави у формуванні громадянського суспільства, що діяльністю підтверджує прагнення до побудови демократичного політичного простору, а з іншого – невідповідність рівня розвитку і ступеня активності громадянського суспільства ставляться до нього вимогам, що ставить під сумнів ефективність подібних інституційних утворень.

Визначено, що побудова правової держави передбачає формування і реальне здійснення широкої програми щодо захисту прав і свобод людини, які покликані відповідати як інтересам конкретного громадянина, всіх інститутів громадянського суспільства, підприємницьким об'єднанням, так і публічно – правовим інтересам держави. Правова держава і демократичне громадянське суспільство не можна уявити без забезпечення можливості відновлення в судовому порядку порушених прав. Саме інститути громадянського суспільства, правозахисні організації спільно з органами влади та управління, правоохоронною системою покликані прийти на допомогу і реальний захист прав і свобод людини.

Запропоновано підвищити рівень інформованості населення про благодійну діяльність та благодійні структури, які працюють в Україні, спростити існуючі процедури обов'язкової звітності. Благодійні фонди, проводячи акції благодійності, знаходять гарячу підтримку в підприємницьких колах, організаціях, відомствах, а також її помічниками є студенти, молодіжні рухи. У числі факторів, які могли б сприяти розвитку благодійності, є вдосконалення законодавчої та податкової бази.

Ключові слова: громадські об'єднання; публічне управління; система державних інститутів; громадянське суспільство; демократичний політичний простір; інституційні утворення; підприємницькі об'єднання.

Вступ. Процеси реформування в Україні спричинили інституційні зміни не тільки в системі державних інститутів, а й, на превеликий схвалення, в системі громадянського суспільства. При цьому в даному процесі помітно, проявляється тенденція зацікавленості держави у формуванні громадянського суспільства, що діяльністю підтверджує прагнення до побудови демократичного політичного простору, а з іншого – невідповідність рівня розвитку і ступеня активності громадянського суспільства ставляться до нього вимогам, що ставить під сумнів ефективність подібних інституційних утворень.

Звідси і ініціативи Президента України сприяння становленню громадянського суспільства, його інститутів і оптимізації системи групового представництва. Зрозуміло, що становлення громадянського суспільства як необхідна умова передбачає формування відповідних інституційних структур,

здатних уявити ефективний механізм зворотного зв'язку держави як сукупності формалізованих владних структур і суспільства. Досвід останніх років однозначно показує, що найбільш адекватної сучасним умовам є організація інститутів громадянського суспільства у формі Громадської палати. Розглянемо діяльність цієї структури в регіоні.

Інститутами громадянського суспільства є, в тому числі звичайно ж, різні корпоративні та лобістські громадські організації, які захищають інтереси представників різних професій, соціальних груп. До аналогічних інститутів можна віднести благодійні фонди, екологічні рухи, клуби за інтересами [2, с. 165]. До інститутів громадянського суспільства також відносяться релігійні об'єднання, об'єднання роботодавців, громадські формування місцевого самоврядування, творчі наукові об'єднання, засоби масової інформації, суспільства споживачів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні аспекти ефективності функціонування громадських об'єднань в умовах становлення публічного управління вивчали такі автори, як

Б. Адамс, П. Друкер, В. Зигерт, Л. Ланг, Е. Мерманн, Е. Тоффлер, К. Шенон, та інші. До питань побудови нової парадигми державного управління в умовах розвитку комунікації органів державної влади та громадськості у своїх працях звертались Бажинова О.А., Кучабський А.Г., Пашко Л.А., Романенко Є.О., Хлебнікова А.А., Юрченко В.Е. Питанням діяльності громадських рад присвячували свої наукові праці такі вітчизняні дослідники, як Т. Андрійчук, Н. Боржеллі, Н. Дніпренко, В. Брайт, Т. Денисюк, Л. Загайнова, О. Козакевич, В. Латишева, І. Підлуська та інші. Однак дані теоретичні розвідки є недостатніми та потребують подальшого вивчення і поглиблення у зв'язку із викликами сьогодення.

Постановка задачі. Метою статті є визначення складових елементів ефективності функціонування громадських об'єднань в умовах становлення публічного управління

Результати. Наше дослідження підтверджує, що всі ці інститути громадської організації не тільки існують де-юре, але діють де-факто.

Про результати своєї діяльності за 2016р. органам державної статистики прозвітувало 23237 керівних органів громадських організацій (у 2015р. – 22185).

Загальна кількість членів на обліку цих керівних органів громадських організацій, а також їх відокремлених підрозділів нараховує 24,4 млн осіб (у 2015р. – 25,7 млн осіб), з них 5,5 млн (22,4% від загальної кількості) – члени, що перебували на обліку керівних органів (у 2015р. – 5 млн осіб).

Для своєї діяльності громадські організації у 2016р. з різних джерел отримали 6,2 млрд грн, що на 2% менше, ніж у 2015р [3, с.102]. Основну частину становили надходження від благодійності – 3,5 млрд грн, або 56,7% від загальної суми фінансування. Від членських внесків отримано 623 млн грн, або 10%, господарської діяльності товариств, підприємств, створених громадськими організаціями для виконання їх мети та напрямів діяльності – 468,8 млн грн, або 7,5%.

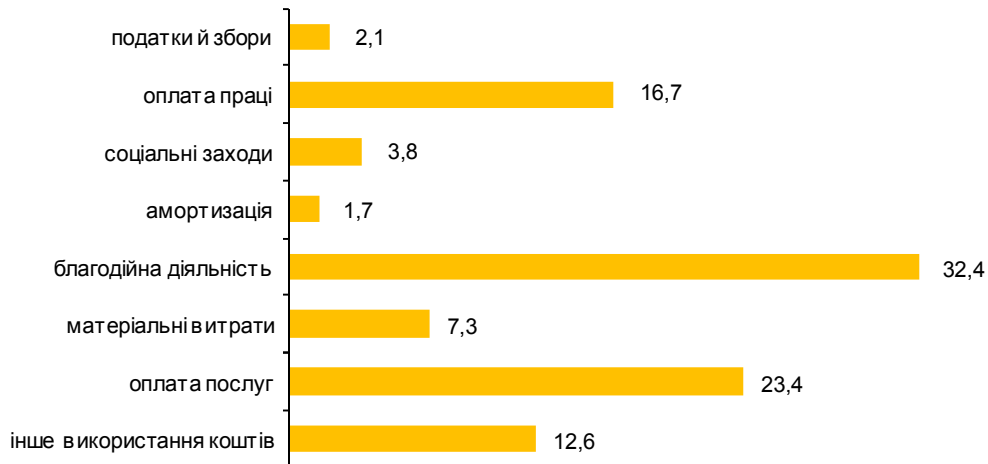
Джерела фінансування діяльності громадських організацій у 2016р.

(у % до загальної суми)



Протягом року громадські організації використали 89,3% наявних коштів, залишок становив 666,3 млн грн. Найбільше коштів було використано на благодійну діяльність – 32,4 % (1,8 млрд грн). Оплата послуг та праці становила відповідно 23,4% (1,3 млрд грн) та 16,7 % (0,9 млрд грн) використаних коштів.

**Напрями використання коштів
громадськими організаціями у 2016р.
(у % до загальної суми)**



Громадські організації шукають і знаходять нові форми і методи організації суспільного життя в регіоні. З їхньої ініціативи, зокрема, з 1 липня 2015 року р були відкриті Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги в областях України, засновниками яких виступили Обласні державні адміністрації.

Специфіка адвокатури полягає в тому, що вона призначена для відстоювання приватного інтересу шляхом захисту прав і законних інтересів клієнта (довірителя, підзахисного), т. б індивіда (особистості) [1, с.98]. Багато в чому завдяки саме цій діяльності забезпечується дієвість правового регулювання, в тому числі створюються умови для дотримання і використання громадянами діючих в суспільстві правових норм, а також для здійснення громадського контролю за правильністю застосування законів органами державної влади, установами, громадськими об'єднаннями.

Побудова правової держави передбачає формування і реальне здійснення широкої програми щодо захисту прав і свобод людини, які покликані відповідати як інтересам конкретного громадянина, всіх інститутів громадянського суспільства, підприємницьким об'єднанням, так і публічно-правовим інтересам держави [5]. Правова держава і демократичне громадянське суспільство не можна уявити без забезпечення можливості відновлення в судовому порядку порушених прав. Саме інститути громадянського суспільства, правозахисні організації спільно з органами влади та управління, правоохоронною системою покликані прийти на допомогу і реальний захист прав і свобод людини. Порушені права можна і потрібно захищати в судовому порядку. Однак робити це потрібно не самотійно, а з залученням фахівців в області права, адвокатів [6, с.237].

Громадські організації та підприємницькі об'єднання відіграють величезну роль в законодавчому процесі. Саме громадські організації надають тим чи іншим групам населення можливість сформулювати

свої ідеї щодо внесення змін до нормативно-правові акти, оскільки їм добре відомі всі слабкі ланки законів. Вони володіють тим досвідом, якого часто не вистачає законодавцю, що тягне прийняття законів, відірваних від реальності.

Найбільш показова в цьому сенсі діяльність профспілок. Їх основна діяльність спрямована на захист соціально-економічних прав громадян, а саме: права на працю, на справедливу оплату праці, на захист від безробіття, на освіту, охорону здоров'я, житло, соціальне забезпечення та тощо. Профспілки як економічна організація залежать від тієї економіки, в рамках, якої вони діють [4, с.197]. За час переходу від однієї економіки до іншої профспілки були змушені змінюватися, щоб виконувати свою роль і завдання захисту працівників виробництва, їх соціальних інтересів (заробітна плата, соціальні гарантії, охорона праці, можливість підвищення кваліфікації).

Профспілки в силу своєї організованості взаємодіють з усіма зацікавленими організаціями та відомствами. На основі принципів соціального партнерства профспілки активно взаємодіють з усіма інститутами громадянського суспільства; вони активно впливають на визначення політичного вектора розвитку суспільства, беручи участь в експертизі законопроектів, шляхом лобіювання інтересів громадян у владних структурах, за допомогою різних політичних акцій протесту [9, с.30].

Їх робота в рамках рад при органах влади, проведення публічних громадських слухань по ключовим соціально-значущим питань і інші форми роботи дозволили профспілкам створити працездатний інститут громадянського суспільства.

Одним з важливих показників діяльності громадянського суспільства є тенденція зростання неприбуткових організацій. Дослідження показало, що на сьогоднішній день потенціал залучення росіян в діяльність неприбуткових організацій залишається невисоким (бажання висловили лише близько 14% опитаних) [7, с. 192]. Очевидно, дається взнаки низька

інформованість громадян про діяльність неприбуткових організацій. З іншого боку, соціологічні дослідження фіксують досить низький рівень соціальної активності населення; громадяни слабо виявляють готовність до участі в роботі громадських об'єднань.

Згідно з результатами досліджень, на сьогоднішній день взаємодія організацій неприбуткового сектора і, в першу чергу, їх активної частини з органами влади різного рівня, а також з бізнес-структурами відбувається досить регулярно – це визнають як керівники самих неприбуткових організацій, так і представники влади і бізнесу [8]. Правда, оцінки цієї взаємодії дуже неоднозначні, найчастіше респонденти відповідають, що вони «іноді задоволені взаємодією, іноді немає». Серед представників різних секторів задоволених взаємодією від чверті до третини від числа опитаних, не задоволених – від 15% до 25%. У той же час, населення все ще не достатньо поінформоване як про сам факт діяльності організацій третього сектора, так і про ступінь впливу цих структур на владу і на бізнес.

Деякі автори у своїх статтях, на жаль, продовжують стверджувати, що громадянське суспільство в Україні навіть з урахуванням появи Громадської палати України як такого не відбулося. Так, Хлебнікова А.А., розглядаючи питання становлення та розвитку громадських палат, стверджує, що даний інститут не був реалізований як такої [11].

У регіонах України набирають активність благодійні організації. Проведені благодійні форуми в регіонах залучили до цих структур увагу суспільства. Аналіз діяльності благодійних організацій свідчить про їх ефективну допомогу і підтримку соціально

незахищеної частини населення, але в той же час самі благодійні організації потребують підтримки з боку державних і місцевих органів влади, в тому числі у створенні сприятливих умов в реалізації своїх благодійних програм. Для підвищення ефективності благодійної діяльності було б правильним, на думку автора, підвищити рівень інформованості населення про благодійну діяльність та благодійні структури, які працюють в Україні, спростити існуючі процедури обов'язкової звітності. Основною проблемою для благодійних фондів є відсутність необхідної бази даних. Благодійні фонди, проводячи акції благодійності, знаходять гарячу підтримку в підприємницьких колах, організаціях, відомствах, а також її помічниками є студенти, молодіжні рухи. У числі факторів, які могли б сприяти розвитку благодійності, є вдосконалення законодавчої та податкової бази [10].

Очевидно, що розвиток благодійності сприяє консолідації громадянського суспільства і дозволяє спільно вирішувати ті проблеми, які з різних причин залишаються поза увагою держави. Останнім часом благодійність стала приймати більш різноманітні форми. Останнім часом активізували свою діяльність некомерційні організації, більш активно взаємодіючи з бізнесом у вирішенні соціальних проблем. Досвід благодійної діяльності підказує кілька напрямків, за якими доцільно слідувати благодійним організаціям. Серед них формування більш відповідальної громадянської позиції; підвищення правової свідомості населення, підвищення рівня громадянської активності населення, розвиток волонтерства та більшої кількості залучення громадян у вирішення соціальних проблем.

Список використаних джерел

1. Взаємодія з громадськістю в умовах реалізації адміністративної реформи; Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 195 с.
2. Громадські ради: створення та організація роботи. Довідково-методичний посібник для членів громадських рад / За заг. ред. А.С. Крупника. – Одеса, 2012. – 326 с.
3. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / Соловйов С.Г. та ін.; заг. ред. Грицяк Н.В.; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, каф. інформ. політики та електрон. урядування. – К.: К.І.С., 2015. – 320 с.
4. Кучабський А.Г., Бажинова О.А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / А.Г. Кучабський, О.А. Бажинова // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 196–201.
5. Лациба М. Проведення громадських експертиз діяльності ОБВ [Електронний ресурс] / М. Лациба. – Режим доступу: https://kievcity.gov.ua/files/2015/5/26/Gromadska_ekspertiza.pdf.
6. Павлюк К. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади: діалог через громадські ради / К. Павлюк // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 37. – С. 235–241.
7. Романенко Є.О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження // Є.О. Романенко / Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2 (21). – С. 190–199.
8. Рудовська С.І. Громадські ради нового формату: організаційно-правові зміни діяльності [Електронний ресурс] / С.І. Рудовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – Вип. № 9. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=894>.
9. Самбук О.М. Сучасний зміст поняття «Громадська рада при органі виконавчої влади» в сучасному державному управлінні / О.М. Самбук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1 (16). – С. 28–35.
10. Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1030.
11. Хлебнікова А.А. Комунікативний менеджмент як найважливіший компонент державного управління в умовах глобалізації: теоретико-методологічний контекст [Електронний ресурс] / А.А. Хлебнікова // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j\\$ pdf/DeBu_2013_1_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j$ pdf/DeBu_2013_1_13.pdf).

А. П. Миколаєц,

канд.гос.упр., преподаватель,

Межрегиональная академия управления персоналом, г. Киев, Украина

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Отмечено, что процессы реформирования в Украине вызвали институциональные изменения не только в системе государственных институтов, но и, к одобрению в системе гражданского общества. При этом в данном процессе заметно, проявляется тенденция заинтересованности государства в формировании гражданского общества, деятельностью подтверждает стремление к построению демократического политического пространства, а с другой – несоответствие уровня развития и степени активности гражданского общества относятся к нему требованиям, ставит под сомнение эффективность подобных институциональных образований.

Определено, что построение правового государства предполагает формирование и реальное осуществление широкой программы по защите прав и свобод человека, которые призваны отвечать как интересам конкретного гражданина, всех институтов гражданского общества, предпринимательским объединением, так и публично – правовым интересам государства. Правовое государство и демократическое гражданское общество нельзя представить без обеспечения возможности восстановления в судебном порядке нарушенных прав. Именно институты гражданского общества, правозащитные организации совместно с органами власти и управления, правоохранительной системой призваны прийти на помощь и реальную защиту прав и свобод человека.

Предложено повысить уровень информированности населения о благотворительной деятельности и благотворительных структурах, работающих в Украине, упростить существующие процедуры обязательной отчетности. Благотворительные фонды, проводя акции благотворительности, находят горячую поддержку в предпринимательских кругах, организациях, ведомствах, а также ее помощниками являются студенты, молодежные движения. В числе факторов, которые могли бы способствовать развитию благотворительности, является совершенствование законодательной и налоговой базы.

Ключевые слова: общественные объединения; публичное управление; система государственных институтов; гражданского общества; демократический политический пространство; институциональные образования; предпринимательские объединения.

A. P. Mikolaets,

Ph.D., lecturer

Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

EFFECTIVENESS OF FUNCTIONING OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE CONDITIONS OF THE ESTABLISHMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

It is noted that the processes of reforming in Ukraine caused institutional changes not only in the system of state institutions, but also, to a great extent, in the system of civil society. At the same time, in this process, there is a marked tendency of state interest in the formation of civil society, which confirms the activity of the desire to build a democratic political space, and on the other hand, the discrepancy in the level of development and the degree of activity of civil society relate to its requirements, which calls into question the effectiveness of such institutional formations.

It is determined that the construction of a legal state involves the formation and realization of a broad program for the protection of human rights and freedoms, which are designed to respond to the interests of a particular citizen, all civil society institutions, business associations, and public – law interests of the state. A law-governed state and a democratic civil society can not be imagined without the possibility of restoring violated rights in court. It is the institutes of civil society, human rights organizations, together with the authorities and the administration, the law enforcement system are called upon to come to the aid and real protection of human rights and freedoms.

It is proposed to raise the awareness of the population about charitable activities and charitable organizations working in Ukraine, to simplify the existing procedures for compulsory reporting. Charitable funds, holding charity events, are highly supported in business circles, organizations, departments, as well as its assistants are students, youth movements. Among the factors that could contribute to the development of charity, is the improvement of the legislative and tax base.

Key words: public associations; public administration; system of state institutions; civil society; democratic political space; institutional education; business associations.

Рецензенти: **Драган І. О.,** д-р наук з держ. упр., с.н.с.;
(Київський національний лінгвістичний університет)
Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науковий журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 293

Том 305

Статті друкуються в авторській редакції.
Комп'ютерна верстка *Л. Бернацька*.
Друк *С. Волинець*. Фальцювальні-палітурні роботи *О. Кутова*.

Підп. до друку 27.12.2017.
Формат 60x84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «TimesNewRoman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 13,4. Обл.-вид. арк. 12,6.
Тираж 300 пр. Зам. № 5422.

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chmnu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009.