

ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 1(1) – листопад 2015

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2015

Редакційна колегія

Афонін Е. А.	д. соц. н., проф.	Миколайчук М. М.	д. держ. упр., проф.
Бова Т. В.	д. держ. упр., доц.	Мікеладзе Е. В.	канд. екон. наук., проф. Грузія
Бодров В. Г.	д. екон. наук., проф.	Молодцов О. В.	д. держ. упр., доц.
Бульба В. Г.	д. держ. упр., проф.	Науменко Р. А.	д. держ. упр., з. н. с.
Бутирська Т. О.	д. держ. упр., доц.	Непомнящий О. М.	д. держ. упр.
Валевський О. Л.	д. держ. упр., з. н. с.	Новак-Каляєва Л. М.	д. держ. упр., доц.
Вендт Ян Анджей	д. хабілітований наук про Землю в сфері географії, проф. Польща	Новаченко Т. В.	д. держ. упр., доц.
Гаєвська Л. А.	д. держ. упр., доц.	Олуйко В. М.	д. держ. упр., проф.
Гвожджевiч С.	д. прав. наук., Польща	Пархоменко-Кутцевiл О. І.	д. держ. упр.
Гечбаiя Б. Н.	д. екон. наук., проф. Грузія	Пiрен М. І.	д. соц. н., проф.
Гурковський В. І.	д. держ. упр.	Плющ Р. М.	д. держ. упр., доц.
Датiй Н. В.	д. держ. упр., проф.	Половцев О. В.	д. держ. упр., проф.
Девадзе А. Х.	д. екон. наук., проф. Грузія	Радченко О. В.	д. держ. упр., проф.
Довгань В. І.	д. держ. упр., доц.	Ромат Є. В.	д. держ. упр., проф.
Драган І. О.	д. держ. упр., з. н. с.	Руденко О. М.	д. держ. упр., доц.
Драгомирецька Н. М.	д. держ. упр., проф. рh.D Болгарія	Ручка А. О.	д. соц. н., проф.
Жулева Гєргана	д. держ. упр., проф.	Саханєнко С. Є.	д. держ. упр., проф.
Іваницька О. М.	д. держ. упр., проф.	Сiцiнська М. В.	д. держ. упр., доц.
Козаков В. М.	д. держ. упр., проф.	Соболева Н. І.	д. соц. н., з. н. с.
Крюков О. І.	д. держ. упр., проф.	Сурай І. Г.	д. держ. упр., доц.
Литвин Ю. О.	д. держ. упр., проф.	Сурмін Ю. П.	д. соц. н., проф.
Лопушинський І. П.	д. держ. упр., проф.	Суший О. В.	д. держ. упр., доц.
		Халецька А. А.	д. держ. упр., проф.
		Філіпенко Т. В.	д. держ. упр., проф.
		Шпак Ю. В.	д. держ. упр., проф.

Editorial board

Afonin E. A.	Dr.	Mykolaichuk M. M.	Dr.
Bova T. V.	Dr.	Mikeladze E. V.	Candidate, Georgia
Bodrov V. G.	Dr.	Molodtsov O. V.	Dr.
Bulba V. G.	Dr.	Naumenko R. A.	Dr.
Butyrskaya T. O.	Dr.	Nepomnyashchiiy O. M.	Dr.
Valevskiy O. L.	Dr.	Novak-Kalyayeva L. M.	Dr.
Wendt Jan Andrzej	Dr. of sciences about Earth in the sphere of geography, Republic of Poland	Novachenko T. V.	Dr.
Gaievska L. A.	Dr.	Oluyko V. M.	Dr.
Gwoździewicz Sylwia	Dr. Republic of Poland	Parhomenko-Kutsevil O. I.	Dr.
Gechbaiya B. N.	Dr. Georgia	Piren M. I.	Dr.
Gurkovskiy V. I.	Dr.	Plyushch R. N.	Dr.
Datsii N. V.	Dr.	Polovtsev O. V.	Dr.
Devadze A. K.	Dr. Georgia	Radchenko O. V.	Dr.
Dovhan V. I.	Dr.	Romat E. V.	Dr.
Dragan I. O.	Dr.	Rudenko O. V.	Dr.
Dragomyretska N. M.	Dr.	Ruchka A. O.	Dr.
Jouleva G.	ph. D. Republic of Bulgaria	Sakhanenko S. E.	Dr.
Ivanitska O. M.	Dr.	Sitsinska M. V.	Dr.
Kozakov V. M.	Dr.	Soboleva N. I.	Dr., S. R.
Kryukov A. I.	Dr.	Suray I. G.	Dr.
Lytvyn Y. O.	Dr.	Syrmin Y. P.	Dr.
Lopushynskyy I. P.	Dr.	Sushyi O. V.	Dr.
		Khaletska A. A.	Dr.
		Filipenko T. V.	Dr.
		Shpak Y. V.	Dr.

Публічне урядування : збірник. — № 1 (1) — листопад 2015. — Київ.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2015. — 210 с.

ЗМІСТ

Акімов О. О.

Механізми реалізації державної
євроінтеграційної політики
України 9

Бутирська Т. О.

Формування системи
елементів топологічного
опису форми держави 23

Бухтатий О. Є.

Перспективи реформування
комунальної преси
в Україні..... 35

Гасюк І. Л.

Управління якістю
кадрових процесів
в органах державної
виконавчої влади у сфері
фізичної культури і спорту 43

Голуб В. Л.

Світовий досвід формування
взаємовідносин держави
та суспільства у сфері
волонтерської діяльності:
історичний контекст 53

Гунченко К. М.

Розширення автономії
вищих навчальних закладів
України на сучасному етапі 65

Гурковський В. І.

Сучасні медіа та протидії
російській пропаганді:
державно-управлінський
аспект..... 70

Драгомирецька Н. М.

Сучасні тенденції
комунікацій у державному
управлінні 85

Корнєєв Ю. В.

Особливості права
приватної власності
на землю 97

Лопушинський І. П.

Місцева самоорганізація
населення в Україні:
шлях до утвердження
громадянського суспільства 107

Матвєєнко І. В.

Адаптивний колективний
суб'єкт управління
як новий формат
взаємовідносин держави
та громадянського
суспільства..... 116

Мельник О. М.

Система послуг, що надаються
органами державної влади:
поняття, види та структура..... 128

Науменко Р. А.

Сучасні пріоритети
розвитку державної кадрової
політики..... 139

Непомнящий О. М.

Сутність та значення
механізмів професійного
саморегулювання
в розвитку системи
технічного забезпечення
у будівництві..... 147

Олуйко В. М.

Деякі проблеми українського
парламентаризму 155

Пархоменко-Куцевіл О. І.

Сучасні проблеми
формування системи посад

державної служби
та шляхи їх вирішення 163

Романенко Є. О.

Україна — шлях до НАТО 171

Ромат Є. В.,

Чаплай І. В.

Основні шляхи маркетинга
функцій державного управління
в Україні..... 180

Соболь І. І.

Правове регулювання
трансграничного співробітництва
територіальних громад
в Україні..... 190

Сурай І. Г.

Політична складова
формування виконавчої гілки
влади в Україні..... 201

ДОРОГІ КОЛЕГИ!

Щиро вітаю Вас з виходом першого номера вітчизняного фахового видання — збірника “Публічне урядування”!

Демократизація публічного урядування — це не лише нова політика і економічна практика, це насамперед важливий критерій розвитку України, завдяки якому має здійснюватися інтеграція всіх її найважливіших ресурсних елементів у напрямі досягнення соціально значущих цілей, адекватних змінному, навколишньому середовищу.

З урахуванням цих реалій хочу наголосити на своєчасності створення і виходу у світ збірника, який відповідає світовій тенденції до інтеграції знань на шляху вирішення глобальних проблем людства.

Вважаю, що його тематична різноманітність надасть можливість задовольнити наукові інтереси широкого кола читачів, зацікавлених в отриманні сучасної інформації з питань публічного управління з різних спеціальностей, а також дасть можливість поєднати науково-дослідні зусилля багатьох науковців,



вчених у співпраці на сторінках видання.

До складу колективу збірника входять авторитетні науковці країни і досвідчені представники органів державної влади та місцевого самоврядування, які гарантують високий науковий рівень матеріалів та допоможуть аспірантам, магістрам, докторантам та іншим науковцям у пошуках нових можливостей для творчої самореалізації в ім'я науки та загального блага нашого суспільства.

Бажаю збірнику “Публічне урядування” гідно виконати свою місію — стати надійним джерелом правдивої і корисної інформації для його майбутніх читачів!

Хай Вам щастить!

**З повагою,
Голова Національного агентства України
з питань державної служби**

К. О. Ващенко

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



Щиро вітаю Вас зі створенням і виходом у світ нового вітчизняного фахового видання — збірника “Публічне урядування”.

Попри значну кількість наукової періодики, це видання, на мою думку, дуже своєчасне. Адже сучасне публічне урядування — це складне, багатоаспектне явище, що надає особливої актуальності питанню консолідації зусиль аспірантів, докторантів, пошукачів, державних службовців, викладачів вищих навчальних закладів та науковців з метою їх приєднання до пошуку сучасних підходів розвитку суспільного життя в контексті формування та здійснення ефективної діяльності державного управління та місцевого самоврядування.

Останнім часом рівень організуючого впливу діяльності органів державної влади на суспільні процеси в системі публічного урядування не повністю відповідає його потребам як системоутворюючої складової управління процесами економічних,

політичних, соціальних взаємообмінів у суспільстві.

Саме тому великого прикладного значення набуває вирішення питань, пов'язаних з якісним покращенням організації та діяльності системи органів державної влади, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції та відповідальності працівників державних установ як по “вертикалі”, так і по “горизонталі”, тенденцій трансформації змісту, функціонування та форм правового регулювання системи публічного урядування, а також механізмів контролю у сфері його соціально-політичного регулювання.

Реалізація запланованих заходів передбачається шляхом виявлення особливостей публічного урядування в певних сферах суспільного розвитку. Зокрема в сучасних умовах державотворення надзвичайно актуальне значення має розкриття його місця і ролі у вирішенні засадничих завдань з питань економічного зростання, соціально-культурного будівництва, національної безпеки країни та ін.

Мудра латина твердить: наука твориться в журналах. Тож не буває зайвих наукових праць з державного управління, тим більше змістовних і сучасних.

Кожен вчений може згадати принаймні один випадок, коли прочитана в науковому журналі публікація

викликала задоволення, відкрила фахові обрії, сповнила гордістю за свою професію.

Перекоаний, що новий збірник “Публічне урядування”, до співпраці з яким залучено поважні наукові сили нашої держави, відповідатиме вимогам часу до наукового видання,

стимулюватиме подальший розвиток системи публічного урядування і слугуватиме народу України.

Щиро бажаю колективу редакції творчих успіхів, цікавих ініціатив, змістовних наукових ідей та публікацій, а читачам — міцного здоров’я та добробуту.

**З повагою,
в.о. ректора Академії муніципального управління,
д.е.н., професор,
заслужений працівник освіти України**

О. І. Дацій



Багатопрофільне вітчизняне фахове видання — збірник “Публічне урядування” — за основну мету має якомога повніше знайомити широкий загал провідних вчених і спеціалістів із досягненнями світової та вітчизняної науки державного управління.

Актуальну професійну інформацію збірник надаватиме у вигляді проблемних статей, результатів оригінальних досліджень, наукових оглядів, офіційних відомостей по всіх розділах публічного урядування, освіти й науки, включаючи й фундаментальні дисципліни.

На сторінках збірника про свої наукові доробки може сповістити разом із видатними вченими України і зарубіжжя, які працюють у галузі державного управління, й молодь —

аспіранти та магістри, які починають свій шлях у науці.

Збірник видається за активної підтримки Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe — Мережі інститутів і шкіл державного управління у Центральній та Східній Європі, Академії муніципального управління, Національного агентства України з питань державної служби, Міжрегіональної Академії управління персоналом, громадської організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” та наукових співробітників провідних науково-дослідних інститутів державного управління.

Редакційна колегія сформована з кураторів окремих розділів відповідно до професійної спрямованості кожного науковця, що полегшить шановним читачам та потенційним авторам нашого збірника звертатися до членів редколегії з питаннями, коментарями до матеріалів та пропозиціями про наукове співробітництво.

Збірник “Публічне урядування” буде корисним для всіх, кому не байдуже примноження духовних цінностей і національного багатства державного управління в Україні. І в цій благородній справі ми сподіваємося на успіх!

Хай Вам щастить!

**Головний редактор збірника “Публічне урядування”,
Президент “Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління”, завідувач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом,
доктор наук з державного управління, доцент,
академік Української Технологічної Академії**

Євген Романенко

Акімов Олександр Олексійович,
кандидат державного управління,
начальник відділу правового забезпе-
чення Національної служби посеред-
ництва і примирення.

Акимов Александр Алексеевич,
кандидат государственного управ-
ления, начальник отдела правового
обеспечения Национальной службы
посредничества и примирения.

Alexander Oleksiyovych Akimov,
PhD in Public Administration, Head of
the legal department of the National
Mediation and Conciliation.



МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. Розглядаються питання комплексного дослідження механізмів формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України. Проаналізовано комплексний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики на основі системи правових, інституційних, організаційних, політичних, економічних, інформаційно-контрольних механізмів.

Ключові слова: державне управління, державні органи, громадський контроль механізмів державної політики, євроінтеграційна політика.

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Аннотация. Рассматриваются вопросы комплексного исследования механизмов формирования и реализации государственной евроинтеграционной политики Украины. Проанализирован комплексный механизм формирования и реализации государственной евроинтеграционной политики на основе системы правовых, институциональных, организационных, политических, экономических, информационно-контрольных механизмов.

Ключевые слова: государственное управление, государственные органы, общественный контроль механизмов государственной политики, евроинтеграционная политика.

MECHANISMS FOR IMPLEMENTING THE STATE POLICY OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

Abstract. The article addresses the complex research mechanisms of formation and implementation of state for European integration policy Ukraine. Analyzed the complex mechanism of formation and implementation State's European integration policy on the basis of legal, institutional, organizational, political, economic, informational control mechanisms.

Keywords: public administration, public authorities, public control mechanisms for public policy, European integration policy.

Постановка проблеми. Надзвичайно важливим питанням для нашої держави сьогодні є пошук шляхів і механізмів налагодження взаємозв'язків з глобальним світом, вирішення якого дасть змогу чітко визначити її місце і роль у загальноєвропейському просторі. На сьогодні інтеграція України в Європейський Союз не лише кінцево визначена на найвищому політичному рівні, а й стала переконанням більшості громадян України. Значна кількість нормативно-правових документів, що регулюють відносини України та європейських інституцій, динаміка й трансформація їх взаємозв'язків, наявність спільних напрацювань свідчать про незворотний характер європейських інтеграційних процесів в Україні.

Водночас співставлення українських поглядів та позицій Європейського Союзу засвідчує наявність низки суперечностей. Адже реалізація державної євроінтеграційної політики України відбувалася переважно під час імплементації положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським

Союзом (далі – ЄС). Однак із підписанням 2014 р. нової посиленої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що також передбачає створення Зони вільної торгівлі між Сторонами, наразі необхідним є вжиття заходів для імплементації її положень для подальшої успішної реалізації державної євроінтеграційної політики України та отримання повноправного членства в Євросоюзі в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теорії і практики інтеграції України до ЄС відводилося чільне місце у працях багатьох вітчизняних учених. Окремі проблеми державного управління, формування та реалізації державної політики України, зокрема у сфері євроінтеграції, висвітлюють у своїх працях такі вчені в галузі державного управління, як В. Бакуменко, І. Грицяк, П. Надолішній, Л. Прокопенко, С. Серьогін та ін. Водночас М. Басараб, Н. Гордіюк, І. Рудік, О. Снігір, О. Яніна та інші українські політологи приділяли увагу розвитку відносин України та ЄС. Вітчизняні економісти, серед яких А. Балян,

В. Гурова, Л. Демиденко, А. Яценко, досліджували економічні аспекти європейської інтеграції України. Науковці України в галузі права, у тому числі І. Березовська, О. Гладенко, В. Муравйов, Н. Сюр та інші, присвячували свої праці основам функціонування ЄС і процесу входження правової системи нашої держави до європейського правового простору. Проблеми європейської інтеграції знайшли відображення у працях багатьох зарубіжних учених, а саме: Х. Воллес, Д. МакКормік, П. Тейлор, У. Хічкок тощо.

Незважаючи на те що багатоаспектна проблематика європейської інтеграції України була і залишається предметом та об'єктом постійних наукових досліджень, водночас існує потреба продовження розробок з означеної наукової проблеми в Україні, оскільки за межами дослідницького інтересу в галузі державного управління залишилися питання, пов'язані з комплексним дослідженням механізмів формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Мета статті. Обґрунтування механізмів державного управління щодо формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід наголосити, що механізм державного управління будь-якою сферою діяльності — “це система взаємоузгоджених важелів, за допомогою яких здійснюються конкретні заходи, через які держава впливає на суспільну діяльність людей з метою досягнення визначених цілей” [1, с. 204]. Складність і масштабність об'єкта державного управ-

ління, тобто суспільства, зумовлює необхідність формування узагальнюючого великого механізму — державного механізму управління [5, с. 375].

Отже, державний механізм — це “структура і підпорядкування всіх державних організацій, що здійснюють покладені на них законодавчі завдання і функції. Державний механізм — у першу чергу, управлінський механізм, що діє на підставі закону, застосовує такі методи управління, як переконання, економічний вплив, примус, регулювання, керівництво державними справами” [2, с. 40]. Державний механізм — система всіх державних організацій (наприклад, державні органи, державні підприємства і державні установи), що реалізують завдання і функції держави. Державні органи — це певним чином організовані групи осіб (колективи) і посадові особи, які діють на правовій основі і здійснюють свої повноваження шляхом прийняття та реалізації державно-владних (загальнообов'язкових) рішень. Система державних органів становить державний апарат.

Державні підприємства і державні установи — це такі організації, які під керівництвом державних органів безпосередньо реалізують завдання і функції держави у сфері виробництва матеріальних (підприємства) чи нематеріальних (установи) благ. Державні підприємства і державні установи не є державними органами, оскільки не виступають суб'єктами державної влади [15, с. 118].

Згідно зі словником термінів з конституційного права “за більш вузького трактування державного механізму він ототожнюється з державним апаратом, а за більш широ-

ким — крім державних органів, охоплює всі інші інститути держави, що становлять її організаційну основу, у тому числі інститути державної території, громадянства, державної власності, бюджетної, грошової і банківської систем, державних систем освіти, науки, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо. Відповідно виокремлюються організаційно-політична, організаційно-економічна, організаційно-соціальна і організаційно-культурна складові державного механізму” [15, с. 118]. Так само релевантним є те, що “залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності” [5, с. 375], відповідно до “Енциклопедії державного управління”.

Особливості відповідних механізмів зумовлює специфіка державного управління. Конкретні механізми державного управління, що описують регулювання певних сфер життєдіяльності населення, є достатньо громіздкими [Там само]. Відповідно механізм державного управління є складним утворенням, яке системно поєднує в собі різні елементи. Він є складовою державно-управлінської системи. Тому варто звернути увагу на більш вузьке і більш широке трактування механізмів формування і реалізації державної політики, на які розділяє механізми дослідниця О. Труш. У широкому значенні державна політика реалізується через державний механізм управління,

до складу якого входять механізми державного управління та місцевого самоврядування, механізми функціонування приватного і громадського секторів тощо. У більш вузькому сенсі “реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів (правовий, організаційний, економічний тощо), що дає змогу реалізувати конкретний напрям державної політики відповідно до сфер суспільної діяльності” [13].

Потрібно наголосити на тому, що серед дослідників з державного управління немає єдиного погляду на кількість і зміст складових комплексного механізму державного управління. Як зазначено в “Енциклопедії державного управління”, “залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності” [5, с. 376]. Крім того, там зауважено, що “оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову основу, комплексний механізм державного управління має бути системою економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів” [7, с. 264].

Тому далі у статті визначимо і сха-рактеризуємо комплексний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики.

Визначення механізмів у складі комплексного механізму формування та реалізації державної євроін-

теграційної політики пропонуємо здійснювати з точки зору системного підходу як фундаментального у теорії державного управління. Так, системний підхід — це “виділення елементів системних об’єктів державного управління, визначення їх якісних і кількісних характеристик, взаємодії; опис структури досліджуваної системи, зв’язків, способів передавання внутрішньої та зовнішньої інформації” [5, с. 53].

Отже, комплексний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики — це відносно самостійна система з визначеною структурою, інструментами і першочерговими завданнями. Такий підхід уможлиблює розробити комплексний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики як науково обґрунтований спосіб пізнання тих процесів, які відбуваються в державі у зв’язку з реалізацією державної євроінтеграційної політики. Відповідно комплексний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики охоплює систему правових, інституційних, організаційних, політичних, економічних, інформаційно-контрольних механізмів, які мають використовуватись у комплексі для досягнення мети державної євроінтеграційної політики України.

Далі проаналізуємо детальніше правовий механізм у складі комплексного механізму формування та реалізації державної євроінтеграційної політики. Правовий механізм державного управління — “один з важливих механізмів державного управління, що складається із сукупності правових засобів, за допомогою яких

поведінка суб’єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права” [13] або ж це “комплекси взаємопов’язаних юридичних засобів, які об’єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети” [5, с. 378]. Право посідає важливе місце в комплексному механізмі державного управління, адже норми права визначають завдання управління, а також те, як вони формуються; функції органів державного управління; структуру системи органів державного управління та їх взаємодію; відносини між суб’єктами і об’єктами державного управління тощо.

Загалом правовий механізм державного управління — це нормативно-правове забезпечення державної євроінтеграційної політики, до якого належать: Конституція України; міжнародні договори; договори між Україною та ЄС, зокрема Угода про асоціацію між Євросоюзом та Україною; закони України; державні програми; постанови Верховної ради України (далі — ВРУ); укази Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (далі — КМУ); нормативно-правові та програмні документи центральних органів державної влади України.

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” вони визначаються як “комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, деяких галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюється з використанням коштів Державного бюджету Укра-

їни та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням” [10]. Державні програми забезпечують досягнення поставленої КМУ мети шляхом концентрації економічних, фінансових, організаційних, інформаційних, мотиваційних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави.

Необхідною умовою функціонування правового механізму є діяльність державних органів, адже держава формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозахисну і правоохоронну діяльність. Слід зауважити, що правовий механізм державної євроінтеграційної політики формується під впливом різних факторів, зокрема стану реалізації державної євроінтеграційної політики України. Так, договірно-правовою основою співпраці ЄС та України до підписання і початку реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі — ЄС), між Сторонами була Угода про партнерство та співробітництво між ними, спрямована насамперед на співробітництво і партнерство між Україною та ЄС в економічній, політичній та інших сферах. Однак ця Угода не передбачала глибокої інтеграції з перспективою членства в ЄС. Варто наголосити також і на вдосконаленні нормативно-правової бази в Україні у різних сферах відповідно до європейських стандартів, адаптацію національного законодавства до норм і стандартів ЄС як одного з чинників успішної реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Нормативно-правові засади державної євроінтеграційної політики

регламентують всі відносини, що виникають під час формування та реалізації державної євроінтеграційної політики. Вони визначають правові інструменти і правове середовище діяльності всіх суб’єктів, які залучені до процесу формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України: органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Як зазначено в “Енциклопедії державного управління”, правове регулювання спрямоване на досягнення якісного впорядкування суспільних відносин як своєї мети: “механізм правового регулювання відіграє роль своєрідного юридичного “мосту”, що поєднує інтереси суб’єктів з практикою їх реалізації, доводить процес державного управління до логічного результату” [5, с. 379].

Так, інституційний механізм державного управління — механізм формування і реалізації державної євроінтеграційної політики, який охоплює діяльність інституційних елементів, які представляють суб’єктів державної євроінтеграційної політики, у тому числі на основі інституційних засад співробітництва України з ЄС. Наприклад, І. Бабець визначав інституційний механізм щодо державного управління міжнародним співробітництвом регіонів як “складову механізму державного управління міжнародним співробітництвом регіонів, що є сукупністю норм і правил функціонування органів державного управління та правового забезпечення міжнародного співробітництва на загальнодержавному та регіональному рівнях” [1, с. 205].

Одне з визначень “інституційного механізму” тлумачить його як “методологію впливу не лише на формування інституцій, їх взаємозв’язків, а й забезпечення їх функціонування і трансформації. Інституційний механізм налічує такі фази: “1) формування окремих інституцій; 2) побудова інституційної матриці (структура базових інституцій у взаємозв’язках і взаємодії); 3) формування інституційного середовища; 4) інституційне забезпечення функціонування певного сектору, тобто підключення механізму примусу — створення інституціями такого середовища, яке прямо чи опосередковано впливає на поведінку економічних агентів; адаптація; 5) підготовка інституцій чи інституційного середовища в цілому до трансформації, тобто інституційна динаміка” [3, с. 94].

Іншим визначенням “інституційних механізмів” є таке: “сукупність взаємозв’язків між формальними та неформальними інституціями держави, які сприяють поступовому еволюційному розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, стримувачів і противаг у процесах і результатах виробництва, розподілу, обміну, споживання благ, та забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення цілей розвитку всієї системи” [12], яке надала О. Ткачова. Потрібно наголосити, що В. Мармазов і Г. Друзенко використовували як термін “інституційний механізм”, так і “інституціональний механізм” [9]. Ми вважатимемо їх тотожними і використовуватимемо термін “інституційний механізм”, адже саме про

інституційне забезпечення європейської інтеграції йдеться на офіційному сайті КМУ.

Інституційний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики включає: 1) суб’єкти державного управління — Президент України, Верховна Рада України, органи виконавчої влади вищого, центрального та регіонального рівнів, уповноважені органи з питань державної євроінтеграційної політики; 2) органи співпраці між Україною та ЄС відповідно до УПС, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та ін.; 3) органи та посадові особи місцевого самоврядування; 4) недержавні організації (громадські організації, політичні партії, суспільно-політичні групи, засоби масової інформації та інші об’єднання громадян).

Таким чином, інституційний механізм державного управління включає інститути його формування та реалізації на рівні громадянського суспільства, державному та міждержавному рівнях.

Організаційний механізм державного управління — це “сукупність різних за своєю природою конкретних процесів і дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв’язків між складовими елементами в механізмі управління і мають організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління — формування і посилення організаційного потенціалу суб’єктів управління як складової частини

системи управління” [13]. О. Федорчак, наприклад, характеризує у тому числі й організаційний механізм у складі комплексного механізму державного управління як “об’єкти, суб’єкти державного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування” [14].

Оцінка ефективності організаційного механізму пов’язана безпосередньо з оцінкою структури управління.

Згідно з типовою моделлю концептуальної структури організаційного механізму державного управління до його складу належать: 1) об’єкти державного управління; 2) суб’єкти державного управління; 3) цілі, завдання, функції, методи управління суб’єктів державного управління; 4) організаційні структури та результати їх діяльності [7, с. 264].

Загалом організаційний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики направлений на забезпечення функціонування суб’єктів державної євроінтеграційної політики, у першу чергу він охоплює: 1) формування кадрового забезпечення державної євроінтеграційної політики, у тому числі шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з європейської інтеграції; 2) забезпечення матеріальними і технічними ресурсами формування та реалізацію державної євроінтеграційної політики з метою її успішного виконання.

Потрібно виокремити й економічний механізм формування та реалізації державної євроінтеграційної політики, у межах якого відзначимо також фінансовий механізм. Еко-

номічний механізм — це “механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо” [14], тобто економічні чинники європейської інтеграції України, включаючи фінансовий механізм реалізації державної політики інтеграції нашої держави до ЄС. Фінансовий механізм В. Столяров та І. Москалюк визначали як “складову частину господарського механізму, що являє собою сукупність фінансових стимулів, важелів, інструментів, форм і способів регулювання економічних процесів і відношень” [11]. Крім того, фінансовий механізм можна визначити як “сукупність форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб’єктів і населення” [16, с. 72]. Саме тому фінансовий механізм включає ціни, податки, пільги, дотації, субсидії, штрафи, санкції, кредити тощо, а його складовими є фінансове прогнозування і планування, фінансові показники, ліміти, резерви, нормативи і система управління фінансами. Отож фінансовий механізм забезпечує регулювання фінансової, інвестиційної та інноваційної діяльності через складання стратегії розвитку, бюджетування та фінансування державної політики, направленої на інтеграцію до ЄС [Там само].

Метою фінансової частини економічного механізму формування та реалізації державної євроінтеграційної політики є створення умов для залучення фінансових ресурсів для ефективного виконання завдань дер-

жавної євроінтеграційної політики, у тому числі шляхом цільового використання як бюджетних коштів, так і фінансової допомоги ЄС Україні відповідно до відповідних програм Євросоюзу (ЄПС, СхП тощо) та їх фінансових інструментів. Крім того, до цього механізму формування та реалізації державної євроінтеграційної політики віднесемо й фінансування заходів з реалізації державної євроінтеграційної політики від представників громадянського суспільства (інститутів та громадян), а також бізнесу.

Слід наголосити також на політичному механізмі формування та реалізації державної євроінтеграційної політики як одному з визначальних на всіх етапах державної політики: як на етапі її формування, так і етапі її реалізації та оцінки. Політичний механізм “формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо” [14], тобто механізм формування і реалізації державної євроінтеграційної політики шляхом політичного діалогу.

Важливо зауважити, що взаємовідносини політичного керівництва та державного управління слід враховувати при розробці механізмів формування та реалізації державної євроінтеграційної політики. Справді, у визначенні цілей і напрямів державної політики, крім ВРУ, КМУ і державної адміністрації, активну участь беруть політичні партії, наукові інститути і центри, засоби масової інформації, неурядові громадські організації, профспілки тощо. Відтак, як зауважується в “Енциклопедії державного управління”, “все це ускладнює проблему знаходження

соціального консенсусу різних політичних і соціальних сил з даного питання в умовах політичного плюралізму. Велике значення має також позиція виборців, на яку орієнтуються політичні і державні лідери” [4, с. 123]. Тобто політика впливає на формування і реалізацію державної євроінтеграційної політики так само, як і громадянське суспільство.

Також слід схарактеризувати інформаційно-контрольний механізм державного управління як один з важливих механізмів формування та реалізації державної євроінтеграційної політики, що полягає у підготовці, прийнятті та контролі за виконанням управлінських рішень з боку громадськості на основі повного і достовірного інформування про процес формування та реалізації державної євроінтеграційної політики. Вважаємо, що інформаційно-контрольний механізм державного управління за своєю суттю та значенням можна фактично ототожнити з громадським механізмом державної євроінтеграційної політики, що визначений законодавчо і впливає з прав людини і громадянина України відповідно до Конституції України як сукупності юридичних можливостей та засобів, які направлені на забезпечення інтересів та потреб громадян у різних сферах життя відповідно до європейських стандартів.

Громадський механізм складається з: 1) політичних, економічних і громадянських прав громадян; 2) гарантій захисту прав і свобод громадян; 3) повноважень об'єднань громадян, неурядових громадських організацій у галузі прав і свобод громадян, а також впровадження євро-

пейських стандартів у різних сферах життя; 4) проведення громадського обговорення проектів документів щодо формування та реалізації державної євроінтеграційної політики, моніторинг її реалізації, тобто впровадження громадського контролю щодо формування та результатів реалізації державної євроінтеграційної політики.

Слід зауважити, що інформаційно-контрольний механізм державного управління складається з двох компонентів: інформаційного і контрольного механізму державного управління. Тому далі визначимо кожен з них. Інформаційний механізм державного управління запроваджує інформаційне забезпечення в державному управлінні через засоби масової інформації, застосування Інтернет-ресурсів, складання звітності, розвиток електронного врядування тощо. Можна говорити про те, що знаходження, зберігання, використання, обмін інформацією є частиною управлінської діяльності.

Вирізняють дві основні форми інформування громадськості у сфері державного управління. Перша форма — оперативне інформування — є важливою частиною досягнення стратегічних цілей органів державної влади. Воно означає надання інформації про ті заходи, які організовують або в яких беруть участь органи державної влади максимально наближено до режиму реального часу. Тобто оперативне інформування спрямоване на висвітлення поточної роботи шляхом таких заходів: прес-анонс на веб-сайті органу державної влади; надсилання прес-анонсу чи прес-релізу засобам масової інформації; про-

ведення брифінгів, прес-конференцій; трансляція заходів у прямому ефірі; виступи представників органів державної влади у засобах масової інформації тощо [8, с. 251].

Стратегічне ж інформування направлене саме на перспективу і на координацію цього процесу і полягає в наданні об'єктивної і повної інформації про мету, зміст та механізм реалізації державної політики, а також результати її реалізації. Основною формою стратегічного інформування є проведення інформаційних кампаній. Стверджується, що інформування громадськості у сфері державного управління в Україні направлене переважно на висвітлення діяльності керівника органу державної влади, а не на роз'яснення громадськості цілей, пріоритетів, стратегічних і тактичних планів роботи органів державної влади у певних сферах державної політики, а також причини й очікувані результати прийняття державних рішень у різних сферах суспільного життя [8, с. 251–252].

Важливою складовою інформаційно-контрольного механізму державної євроінтеграційної політики є механізм контролю. Далі визначимо поняття контроль у державному управлінні — “це сукупність форм управлінського впливу, спрямованих на забезпечення законності й стабільності суспільного порядку і державного устрою, дотримання Конституції та інших нормативно-правових актів, забезпечення додержання законних прав та свобод людини і громадянина, підвищення ефективності управління та його подальшого розвитку” [8, с. 307]. Також “Енциклопедія державного управління” надає

визначення поняття “контроль у сфері державного управління”. Він є важливою функцією державної влади та управління, передбачає всестороннє і постійне відстеження й коригування розроблення і здійснення державної політики у певній сфері, виконання державних цільових програм, реалізацію нормативно-правових актів. Отож ці заходи включають контроль за прийняттям рішень і за їх виконанням [5, с. 255].

Контроль з боку громадськості (громадський контроль) є одним з видів контролю і одним з найважливіших, на нашу думку, в інформаційно-контрольному механізмі формування та реалізації державної євроінтеграційної політики через принцип демократизму. Громадський контроль полягає в оцінці громадськістю ступеня виконання органами державної влади їх завдань та дотримання певних норм. Важливою особливістю громадського контролю, на відміну від інших видів контролю, є те, що громадський контроль здійснюється саме громадськістю з метою забезпечення виконання органами державної влади прав і свобод громадян, є їх захистом.

Отже, громадський контроль — це форма участі громадськості в управлінні для збільшення його ефективності. Слід зауважити, що відкритість та прозорість діяльності органів державної влади є запорукою ефективності громадського контролю. Громадяни та їх об'єднання виступають суб'єктами громадського контролю, наприклад, громадські організації, професійні спілки, творчі організації, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем

проживання, засоби масової інформації, громадяни тощо. Потрібно наголосити на значній ролі саме незалежних засобів масової інформації у забезпеченні громадського контролю у демократичній державі.

Однак слід пам'ятати про те, що громадський контроль не має державно-владного змісту, а тому рішення громадськості за результатами перевірок, як правило, мають рекомендаційний характер [8, с. 310]. Громадські слухання, соціологічні та статистичні дослідження, громадська експертиза проектів і актів органів державної влади, публікації у засобах масової інформації, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, аналіз звернень громадян і результатів діяльності тощо можна виокремити як засоби реалізації громадського контролю в державному управлінні.

Важливо відзначити також, що поєднання державного та громадського контролю (так званий державно-громадський контролінг), який визначає “Енциклопедія державного управління”, в органах державної влади підвищує ефективність державної політики у різних сферах суспільного життя, створює систему інформаційного забезпечення процесу управління за участю громадськості. Відмінність же контролінгу від контролю полягає у тому, що контролінг є тим інструментом управління, який направлений на майбутнє, а контроль направлений на минуле, на виявлення помилок в управлінській діяльності. Так, контролінг в органах державної влади — це “інтегрована система управління адміністративними підрозділами державної служ-

би, що ґрунтується на комплексному використанні методів планування, обліку, аналізу, контролю та прогнозування й спрямована на підвищення ефективності управлінських рішень та їх орієнтацію на довгострокову перспективу” [6, с. 346].

Потрібно наголосити, що контролінг тісно пов’язаний з інформацією, адже він спирається на єдність інформаційної бази, фахової та персональної відповідальності, а також на домовленості щодо очікуваних результатів. Більше того, сучасна концепція контролінгу є управлінською концепцією, що “підтримує процеси прийняття рішень в управлінні за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності” [6, с. 347–348].

Залучення громадськості до інформаційно-контрольного механізму державної євроінтеграційної політики дасть можливість забезпечити зворотний зв’язок як необхідний інструмент громадянського суспільства у сфері реалізації державної політики інтеграції України до ЄС. Інформованість громадян щодо реалізації державної євроінтеграційної політики, її моніторинг та контроль, а також вплив та участь громадськості у реалізації державної євроінтеграційної політики є необхідною і дієвою складовою доброго врядування.

Слід пам’ятати, що електронне урядування є одним з ефективних механізмів забезпечення принципу відкритості у державному управлінні [8, с. 471], а також принципу відкритості у державному управлінні [8, с. 474]. Тому варто розвивати, по-перше, демократичні форми взаємодії

органів державної влади та друкованих і електронних засобів масової інформації в Україні; по-друге, засоби електронного урядування. Взаємодія громадян в електронному уряді відбувається найчастіше шляхом ефективного надання послуг органами державної влади та структурами бізнесу громадянам як споживачам державних послуг і забезпечення у тому числі прозорості їх роботи. При цьому актуальною наразі є організація громадського контролю за здійсненням державою своїх функцій шляхом залученням громадськості до участі в електронному урядуванні.

Інструменти взаємодії органів державної влади та громадськості шляхом розвитку електронного врядування: 1) надання повної достовірної інформації громадськості про діяльність органів державної влади; 2) залучення громадськості до формування та реалізації державної політики; 3) надання послуг з використанням можливостей Інтернету; 4) налагодження зворотного он-лайн зв’язку з громадянами щодо альтернативних варіантів державної політики, її реалізації та оцінки; 5) громадський контроль за діяльністю органів державної влади.

Таким чином, з метою впровадження європейських стандартів доброго врядування в Україні важливою є направленість органів державної влади на взаємодію з громадськістю, а також зацікавленість і активна участь громадян у процесі формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України. Відповідно громадськості потрібно проявляти активнішу позицію щодо контролю над реалізацією державної

євроінтеграційної політики України, а органам державної влади забезпечувати інформацію та реальну здатність впливу громадян на її реалізацію та оцінку.

Висновки. Отже, з огляду на викладене, можемо зробити такі висновки. Зокрема, до механізмів формування та реалізації державної євроінтеграційної політики можемо зарахувати систему правових, інституційних, організаційних, політичних, економічних, інформаційно-контрольних механізмів, які мають використовуватись у комплексі для досягнення мети державної євроінтеграційної політики України — членства в ЄС у майбутньому після успішної імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Таким чином, розширення є важливою частиною стратегії ЄС, однак містить у собі певні виклики для сталого розвитку Євросоюзу в умовах сучасних змін; по-друге, взаємозалежний характер процесу розширення і поглиблення євроінтеграції має два взаємопов'язані вектори: державна політика ЄС на його різних рівнях (національному держав-членів і наднаціональному), а також інших держав щодо інтеграції до ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бабець І.* Удосконалення механізмів державного управління міжнародним співробітництвом областей України в умовах євроінтеграції / І. Бабець // *Ефективність державного управління*. Зб. наук. праць. — 2009. — Вип. 21. — С. 202–208.
2. *Головченко В. В.* Юридична термінологія: довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 224 с.
3. *Грицаєнко Л. Л.* Інституційний механізм Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Л. Л. Грицаєнко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2010. — 19 с.
4. *ЄС надає Україні 116 млн євро в межах фінансових угод з урядом* // *Євробюлетень*. — 2011. — № 2, лютий. — С. 16.
5. *Енциклопедія державного управління: у 8 т.* / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 2: *Методологія державного управління* / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. — 2011. — 692 с.
6. *Енциклопедія державного управління: у 8 т.* / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 4: *Галузеве управління* / наук.-ред. колегія: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. — 2011. — 648 с.
7. *Енциклопедія державного управління: у 8 т.* / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 6: *Державна служба* / наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. — 2011. — 524 с.
8. *Енциклопедія державного управління: у 8 т.* / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 8: *Публічне врядування* / наук.-ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.; Львів. регіон. інститут держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 630 с.

9. *Мармазов В.* Адаптація законодавства України до аспис Європейського Союзу: підсумки п'ятирічного шляху [Електронний ресурс] / В. Мармазов, Г. Друзенко // Міністерство юстиції України. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/1702>. — Назва з екрану.
10. *Закон України* “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. — Назва з екрану.
11. *Столяров В. Ф.* Основи формування фінансового механізму державного регулювання регіонального розвитку [Електронний ресурс] / В. Ф. Столяров, І. П. Москалюк // Зб. наук. праць. Економічні науки. — Вип. 5. — 2009. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/ZnpEn/2009_5/9.Osnovy%20formuvannia%20finansovogo%20mehanizmu.pdf. — Назва з екрану.
12. *Ткачова О. К.* Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою [Електронний ресурс] / О. К. Ткачова // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. — № 6. — 2013. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=587>. — Назва з екрану. (449)
13. *Труш О. О.* Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Труш // Теорія і практика державного управління [Електронний журнал]. — 2010. — № 4 (31). — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/5/01.pdf. — Назва з екрану.
14. *Федорчак О.* Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Наук. вісн. “Демократичне врядування” [Електронне видання]. — Вип. 1. — 2008. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf. — Назва з екрану.
15. *Шляхтун П. П.* Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. — К.: Либідь, 2005. — 568 с.
16. *Яремчук А. С.* Місце фінансового механізму в системі державного регулювання економіки / А. С. Яремчук, О. А. Горбенко // Наук. праці ДонНТУ. — Серія: економічна. — 2007. — Вип. 32. — С. 68–73.

Бутирська Тетяна Олександрівна, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Бутырская Татьяна Александровна, доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры государственного управления и местного самоуправления Ивано-Франковского национального технического университета нефти и газа.

Tatiana Aleksandrovna Butyrskaya, doctor of science in public administration, docent, professor of state administration and local self-government department of Ivano-Frankovsk national technical university of oil and gas.



ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕМЕНТІВ ТОПОЛОГІЧНОГО ОПИСУ ФОРМИ ДЕРЖАВИ

Анотація. Спираючись на природну теорію держави як форми, у статті розкрито поняття топології держави крізь систему характеристик держави, яка складається з двох рівнів. На першому містяться чотири базисних субстанціональних поняття: місце розвитку, діяльність, динаміка, аксіологія, а на другому розташовані притаманні кожному з цих понять бінарні пари характеристик, значення котрих можуть змінюватись до протилежних одне одному; в межах топологічного підходу розкрито поняття патології держави, яке описується негативними половинами кожної з бінарних пар, властивих базисним субстанціональним поняттям; вперше поняття норми в державі розкрито в рамках топологічного підходу до його опису як пряма протилежність до поняття патології держави, при цьому норма описується тими самими субстанціональними поняттями, а з характерних їм бінарних пар вибираються позитивні половини; з огляду на особливу важливість для державного будівництва окремо розглянута проблема досягнення узгодженості цілей та інтересів індивіда й держави, при цьому відмічено, що найбільш сприйнятливим шляхом її

рішення є впровадження у практику концепції “громадянського самовизначення”.

Ключові слова: держава, форма, топологія, патологія, норма, узгодженість цілей.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЭЛЕМЕНТОВ ТОПОЛОГИЧЕСКОГО ОПИСАНИЯ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. Опираясь на естественную теорию государства как формы, в статье раскрыто понятие топологии государства через систему характеристик государства, включающую в себя два уровня. На первом из них находятся четыре базисных субстанциональных понятия: место развития, деятельность, динамика, аксиология, а на втором расположены присущие каждому из этих понятий бинарные пары характеристик, значения которых могут меняться до противоположных друг другу; в рамках топологического подхода раскрыто понятие патологии государства, описываемое негативными половинами каждой из бинарных пар, присущих базисным субстанциональным понятиям; впервые понятие нормы в государстве раскрыто в рамках топологического подхода к его описанию как прямая противоположность понятию патологии государства, при этом норма описывается теми же субстанциональными понятиями, а из присущих им бинарных пар выбираются позитивные половины; ввиду особой важности для государственного строительства отдельно рассмотрена проблема достижения согласованности целей и интересов индивида и государства, при этом отмечено, что наиболее приемлемым путем ее решения является внедрение в практику концепции “гражданского самоопределения”.

Ключевые слова: государство, форма, топология, патология, норма, согласованность целей.

FORMING THE SYSTEM OF ELEMENTS FOR TOPOLOGIC DESCRIPTION OF A STATE FORM

Abstract. Basing upon natural theory of a state as a form, the notion “topology of a state is determined in the article through the system of the characters of a state, which includes two levels, the first of them consists of four basic substantial notions: development place, activity, dynamics, axiology, the second level is occupied by binary pairs of characters, which are typical for each of four substantial notions, values of each character can change till opposite to each other; the notion “pathology of a state” is determined in frames of topologic approach, it is described by the negative half of each binary pair of characters, which are typical for each of four substantial notions; firstly the notion “norm of a state” is determined as the direct opposite to the notion “pathology of a state”, in frames of topologic approach to description of a state as a form, at the same time, the notion “norm” is described by the same four substantial notions, while from each binary

pair of characters, which are typical for each of four notions, the positive half must be chosen; the problem of achieving consistency of goals and interests of an individual and a state is considered separately, because it is rather significant for a state building process, in this case, it is marked, that the most acceptable way of its decision implies implementing into practice the concept of “citizen’s self — determination”.

Keywords: a state, a form, topology, pathology, norm, consistency of goals.

Постановка проблеми. Держава — це таке всеосяжне поняття, що дуже складно охопити його умоглядно. До того ж відносно держави стоїть таке саме фундаментальне питання, як і у філософії загалом: що первинно — форма чи зміст? Це виражається, зокрема, в існуванні штучної і природної теорій держави. При цьому найвидатніші представники філософії стверджують, що найбільшою мірою сутність держави та процесів, що відбуваються в ній, відображає саме природна теорія держави. Одним з основних постулатів природної теорії держави є те, що форма держави превалює над її змістом.

З цього випливає: щоб зрозуміти, як потрібно управляти державою, як здійснювати державне будівництво, необхідно мати можливість виміряти форму держави в усіх необхідних ключових аспектах. З огляду на викладене на порядку денному науки державного управління виникає поняття “топология”, причому не саме по собі як таке, а в тісному взаємозв’язку з державою.

Аналіз історичного генезису поняття “топология” виявив різноманітність трактувань цього, поза сумнівом, фундаментального філо-

софського поняття. Однак практично всі з цих трактувань розглядають поняття “топология” саме по собі, поза будь-яким зовнішнім смисловим контекстом. Таким чином, необхідно вибрати з усіх визначень топології таке, яке б максимально підходило для розкриття терміна “топология держави”.

Далі, спираючись на сутнісне поняття держави, необхідно виявити такі характеристики держави, які б дали можливість однозначно інтерпретувати процеси, що відбуваються в державі як у формі, при цьому допускаючи будь-які варіації змісту держави. При цьому, зрозуміло, потенційний перелік таких характеристик слід шукати у природній теорії держави, а ніяк не в штучній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В описі топології у Е. Гуссерля робиться акцент на просторовості, як поле згоди з іншими людьми, в рамках феноменологічних пошуків витоків топології [1].

Феноменологічне дослідження проблем буття в топологічному ключі знайшло продовження у працях М. Хайдеггера. Однак топология Хайдеггера істотно інша. Гранично широкий погляд Хайдеггера на простір дає

змогу побачити в ньому структуру, яка виробляє місцевість — місцеутворюючий процес [2].

Топологія П. Флоренського ґрунтується на онтологічному тлумаченні соборності [3]. Розробка теми соборності приводить мислителя до пошуку способів того, як здійснюється “збирання” людей у певній місцевості”. Форма соборності розглядалася Флоренським, з одного боку, як соціальна єдність, а з другого — як онтологічне утворення.

У топології П. Н. Савицького розвивається тема соборності, досліджується її форма, робиться спроба пов’язати соборність з її конкретною реалізацією у певній місцевості, яка визначається як “місце розвитку”, в їх соборній взаємодії, що перегукується з роботами М. Хайдеггера [4].

Інтегральне дослідження соціального простору в топологічному ключі проведено П. Сорокіним, який, визнаючи багатовимірність соціального всесвіту, у своїй топології вирізняє два його параметри — вертикальний і горизонтальний. На основі цих базових, на його думку, топологічних параметрів, які застосовуються до всіх без винятку сучасних демократичних суспільств, Сорокін пропонує концепцію соціальної мобільності. Вертикальне і горизонтальне вимірювання визначає, відповідно, два основних типи соціальної мобільності в сучасному суспільстві — горизонтальний і вертикальний [5, с. 300–305, 374, 402–403].

У другій половині минулого століття у Франції відгалужується філософська антропологія, яка претендує на становлення нового типу топологічного мислення. Це філо-

софські положення, що належать французьким мислителям М. Фуко, Ж. Делезу, А. Бадью, Ж. Дерріда та ін.

Засновником нової філософської топології вважається Ж. Дельоз. Замість традиційного розуміння мислення Дельоз розробляє особливе розуміння мислення як топологічної реальності, де суб’єктивність розглядається як смислова поверхня речей; топологія цієї сфери визначається складками смислів [6].

Перехід до нового топологічного типу мислення передбачає нові наукові методи, відмінні від традиційних, насамперед — топологічне моделювання, яке інтерпретується як специфічний метод, відмінний від традиційного діалектичного синтезу. Топологією називаються будь-які спроби створення, що виходять за межі суб’єкт-об’єктних відносин суб’єкта, що мають вигляд графічної або просторово-метафоричної фіксації цієї категорії [7].

У праці Н. А. Шматко розглядається тема соціальної топології; зокрема, автором показано, що соціальна топологія — це, по-перше, вивчення інваріантних соціальних властивостей у змінюваному просторі багатовимірного статистичного розподілу активних властивостей індивідуальних та колективних агентів.

По-друге, соціальна топологія, на думку автора, являє собою структуру, де ці властивості проявляються в їх сукупності [8].

Метричні і топологічні властивості соціального простору визначаються автором як такі, що підкоряються логіці циклічного розвитку. У контексті топології суспільного

простору автором розглянута залежність інституційних форм державного управління від соціокультурних впливів [9].

У 2003 р. В. Савчуком введено і обґрунтовано термін “топологічна рефлексія” [10]. Топологічна рефлексія визначається автором як метод сучасної філософії, що враховує нелінійний, але безперервний (топологічний) характер сучасного мислення (рефлексії) [11].

Цей філософський метод введений для того, щоб протиставити сучасне мислення класичному. Класичне мислення, на відміну від сучасного, іменується “оптичною рефлексією”, що, на думку автора, вказує на зв’язок з епохою Просвітництва і картезіанством, що передувало йому.

У. А. Кребелем зроблена спроба через топологічну рефлексію показати, що думка Срібного століття — думка місцем, просторовою вбудованістю, викликає причетність реальності, завдяки чому сама реальність стає будинком, космосом, в якому кожна річ — на своєму місці, має свій сенс [12].

Віддаючи належне теоретичній і практичній важливості зазначених робіт, слід, однак, зауважити, що малодослідженим аспектом залишається сутність і основні елементи топологічної інтерпретації держави.

Мета статті. Дослідження формування системи елементів топологічного опису форми держави.

Виклад основного матеріалу. По суті, початкова топологія присутня у давньокитайських мислителів — це такі всеосяжні, космічні категорії, як Інь і Ян, Земля і Небо. Ці категорії співвідносяться між собою як спів-

буттєвість протилежного, тим самим являючи собою як символічний, так і дійсний вимір буття¹.

Небо і Земля єдині не за подібністю, а за граничністю свого існування, про що йдеться як у Книзі змін [14], так і в Каноні шляху [13]. Вони означають буття як пустотний образ реальності², вимірюють його як форму, в якій сходяться крайності цих категорій, сокровенна тотожність їх протилежностей.

У давньокитайської філософії шлях — це протилежність буття і небуття, опозиція присутнього і відсутнього. У контексті давньокитайської топології шлях — це місце, де життя вміщує в себе смерть, це те, що можна визначити як “місце перебування-впочатку речей”³.

Поняття, що асоціюється з топологією, зустрічається у Аристотеля — це поняття “топа”. В одному зі своїх основних творів — у “Риториці”, він пише, що він розуміє одне і те саме під елементом і топом [15, с. 124].

Вчення про топи Аристотель називає справжньою діалектикою і риториною. Згідно з цим вченням топ являє собою загальне положення, об’єктивна наявність якого передбачається поза логічним доказом (силогізмом). Водночас, будучи введеним в доказ і ставши його елементом, топ дає змогу описати ті явища і процеси, які неможливо описати

¹ Те й інше є спільно, вони мають різні імена, але однаково позначаються [13, Розділ I].

² Шлях — все вміщаюча в себе порожнеча, користуйся нею — і вона ніби не переповнюється [13, Розділ IV].

³ Шлях, про який можна розповісти, — не постійний Шлях. Ім’я, яке можна назвати, не постійне ім’я. Де імені немає — там початок всіх речей [13, Розділ I].

за допомогою звичайної логіки. Тим самим вчення Аристотеля про топи наближає формальну логіку до можливості опису різноманітної форми, а не змісту.

Широковідома таблиця категорій І. Канта, що включає модальності, по своїй суті є застосуванням топологічного підходу для наочного структурування всієї філософської проблематики. При цьому в модальностях найбільш наочно розкривається та суть топології, яка збереглася за нею і до поточного часу: універсальні виміри буття, незмінні по своїй суті, але що можуть змінювати свої значення на прямо протилежні [16, с. 84].

Сутність топологічної інтерпретації держави полягає в тому, що держава розглядається як форма буття.

Варто наголосити, що трактування держави як форми буття стає можливим тільки шляхом виходу за межі штучних теорій держави, без чого топологічна інтерпретація держави була б у корені невірна. Втілення теорії природної держави відбувається шляхом зведення всього різноманіття державних явищ до певного набору понять, що розкривають природну сутність держави та визначають зміст державного будівництва.

З огляду на викладене ми можемо дати таке визначення топології держави.

Топологія держави — це вимірювання форми держави, значення яких змінюються до прямо протилежних одне одному, але при цьому як характеристики залишаються незмінними.

У контексті теорії природної держави топологія форми держави вимірюється такими субстанціональними поняттями, як “місце роз-

витку держави”, “аксіологія держави”, “діяльність держави”, “динаміка держави”.

У свою чергу, кожне з цих субстанціональних понять держави розкривається сукупністю часом полярних властивостей. Так, місце розвитку держави розкривається такими бінарними парами, як: локальність і спільність, центр і периферія, внутрішнє і зовнішнє, замкнутість і відкритість, порожнеча і наповненість, близькість і віддаленість, територія і кордон, простір і тіснота, соціум та індивіди.

Діяльність держави відображається в таких бінарних парах: економія і розтрата, результативність і невдача, концентрація та розсіювання, стабільність і хаос, передача і відчуження, переконання і примус, створення і знищення, відтворення і спад, співробітництво і конфлікт інтересів, взаємодія і роз’єднаність, придушення і підтримка.

Динаміка держави розкривається такими бінарними парами, як: траєкторія і стан перспективи, варіативність та інваріантність, стійкість і волатильність, розвиток і занепад, трансформація і застій.

Аксіологія державного буття відображається у таких бінарних парах: наявність і відсутність якості, особистий і суспільний інтерес, своє і чуже, дискримінація та рівноправність, недолік і надлишок, самодостатність і ущербність, різноманітність і одноманітність, унікальність і стандартність, домірність і диспропорція, справжнє і уявне, прозорість і заплутаність, підпорядкування і свобода, більшість і меншість, помірність і надмірність.

Загальне правило формування топології визначає, що перелічені бінарні пари субстанціональних понять держави — місце розвитку, діяльності, динаміки, аксіології — є взаємодоповнюючими, і за рахунок цього покривають все можливе різноманіття проявів форми держави. При цьому варто зазначити, що наявні суперечності залишаються в рамках бінарних пар і жодним чином не виходять за їх межі. Такий принцип формоутворення дає можливість поєднати в собі як повний спектр значень кожної з характеристик, до протилежних один одному, так і максимально наповнити і поєднати один з одним різні характеристики, що описують субстанціональні поняття держави.

При цьому наведене структурне відокремлення і функціональна спеціалізація перелічених бінарних пар обумовлені властивостями зазначених субстанціональних понять держави як цілого, яке подане частинам, а не послідує їм. Для розуміння цілей, що стоять перед державним будівництвом, необхідно з протилежних значень у кожній з бінарних пар характеристик, що описують субстанціональні поняття держави, виділити ті значення, які вказують на негативний характер розвитку держави, тобто патологію держави.

З огляду на викладене, до патології держави однозначно належать: занепад, застій, невдача, розтрата, розсіяння, хаос, відчуження, примус, знищення, чуже, спад, роз'єднаність, пригнічення, відсутність якості, конфлікт інтересів, переважання особистого інтересу над суспільним, дискримінація, недолік, ущербність,

одноманітність, диспропорція, уявність, заплутаність, надмірність. Водночас варто зазначити, що поєднання наведених вище негативних значень перелічених раніше бінарних пар у змозі утворювати нові смислові конструкти, які є патологіями.

Так, наприклад, уявність, заплутаність, ущербність, диспропорція і чуже в сукупності ведуть до підміни, втрати смислів, тобто тієї вкрай небезпечної інформаційної патології, яку ми, на жаль, спостерігаємо сьогодні в ряді слаборозвинених держав світу і яка в перспективі може призвести до їх остаточного розпаду і зникнення з політичної карти світу. У свою чергу, в сукупності з дискримінацією, придушенням, відчуженням, недоліком, застоєм, занепадом, переважанням особистого інтересу над суспільним, одноманітністю це спричинює маріонетковість, змінені стани свідомості соціуму, що означає повну деградацію і руйнування держави в найближчому майбутньому.

Таким чином, патологія держави формується “знизу вгору”, а не “зверху вниз”, як характерно для топології, тобто патологія формується як сумарний результат своїх проявів.

Ми вже розглянули складові патології як негативного стану форми держави. Очевидно, що в цілях державного будівництва необхідне вивчення позитивного стану форми держави, яке, на противагу патології, цілком можливо назвати “нормою”.

При цьому важливо наголосити, що поняття “норма” в цьому контексті ні в якому разі не має тлумачитися в законодавчому або юридичному сенсі, позаяк це штучний базис, а не природний. По суті набагато ближче

у цьому ключі трактування “норми” в соціально-медичному аспекті, тобто як норми здорової держави і соціуму.

З огляду на природну теорію держави, поняття “норми” традиційно асоціюється з поняттям “порядку”, що є одним з центральних моментів “нормативної етики”. Таким чином, дотримання норми в її природному значенні як керівного етичного начала означає впорядкування у державі як форми буття, що є одним з ключових процесів державного будівництва.

Водночас сьогодні ми спостерігаємо ще одне хибне тлумачення норми в ідеологічному контексті. Так, у багатьох державах поняття норми формується в рамках певної ідеологічної системи, задається як якась аксіома, привнесена в людське буття ззовні. При цьому норма, яка виводиться не з реального буття, а з ідеологічних уявлень, потрапляє в рамки теорії штучної держави, ірраціональної для державного будівництва. Унаслідок того, що ідеологічна норма найчастіше передбачає інші смисли, ніж людське буття, інститути реалізації норми — судова і бюрократична системи держави, виступають як інструмент руйнування людського буття шляхом підміни смислів реального буття ідеологічною нормою.

У межах теорії природної держави відповідно до запропонованих топологічних підходів до держави формування визначення норми аналогічно формуванню визначення патології. На відміну від усіх існуючих підходів до визначення поняття “норма”, ми виводимо категорію “норми” з наведених субстанціональних понять і властивих їм бінарних пар, які роз-

кривають топологію форми держави. При цьому з бінарних пар береться їх позитивна частина.

У контексті цих уявлень норма розуміється як “міра” — міра відповідності природним законам буття, як визначеність, сталість і стійкість буття людини. Функцією міри є справедливість. В. С. Несерсянц наголошує, що ідея справедливості, яка виконує функцію міри, повинна розумітися в дусі правового принципу формальної рівності, що поширюється не лише на суб’єкти держави — громадян, а й на всі види соціокультурних суб’єктів у державі [17].

При цьому, на відміну від діючих концепцій держави, у яких “норма” є похідною від ситуації — економічної, політичної, а значить, досить волатильною, “норма” в розумінні природної держави має незмінний характер, що прямо впливає з властивостей незмінності людської і соціальної психології з часів давніх східних цивілізацій.

Звідси випливає, що людське буття відбивається саме цією, незмінною сутнісною нормою, яка лежить поза економічним, соціальним чи політичним контекстом. Подібний підхід, заснований на природному праві, складає основу східноєвропейської традиції, що забезпечило безпрецедентне територіальне охоплення держави та її тривалу стійкість. Аналогічний підхід має місце у східній традиції: наприклад, Китаї. В цілому світовий досвід свідчить, що сучасні тенденції інтеграції реалізовані саме на таких світоглядних підходах.

Водночас у діючих концепціях держави людина розглядається як

якийсь засіб для досягнення певної мети — економічної, соціальної, політичної. У цьому контексті Ю. Хабермас констатує, що держава і корпоративні інститути сформували певний тип технічної раціональності, яка вирізняється з ритму повсякденних людських турбот. В результаті ці нав'язані бюрократією і корпорациями імперативи змінили, обмежили або перекутили повсякденне життя людей [18]. У таких механістичних моделях держави штучно задана норма встановлює штучне — механічне — буття людини. І, як підтверджує практика, зійти з цієї орбіти надалі стає нереально — трансформація може здійснитися тільки шляхом ломки старого.

Як вже зазначено, зміст поняття “норма”, як і поняття “патологія”, у межах теорії природної держави і топологічного підходу до опису її форми розкривається чотирма субстанціональними поняттями: місце розвитку, діяльність, динаміка і аксіологія, і притаманними їм наведеними раніше бінарними парами. При цьому позитивний характер мають такі половини цих бінарних пар: розвиток, трансформація, результативність, економія, концентрація, стабільність, передача, переконання, створення, своє, відтворення, взаємодія, підтримка, наявність якості, відсутність конфлікту інтересів, поєднання особистих і суспільних інтересів, рівноправність, надлишок, самодостатність, різноманіття, співмірність, справжність, прозорість, помірність.

Слід зазначити, що, на відміну від патології, де, як зазначалося раніше, поєднання окремих негативних елементів різних бінарних пар здатне

утворювати самотійні за змістом і буттєвою живучістю негативні конструкти, поняття норми передбачає одночасно наявність лише позитивних частин з усіх бінарних пар, що описують чотири базисних субстанціональних поняття топології держави.

Практика державного буття показує, що однією з ключових топологічних проблем державного будівництва є ліквідація конфлікту особистих і суспільних інтересів і, в ідеалі, досягнення їх поєднання. В теорії природної держави, що має своїм змістом людське буття, нагальною є необхідність поєднання цілей індивіда і держави.

Дослідження з соціальної психології свідчать, що коли відносини в колективі опосередковані змістом спільної суспільно ціннісної діяльності, діють інші схеми поведінки, ніж у соціальній групі, де цілі роз'єднані, конкурентні. Визначальною закономірністю поведінки таких ціннісно-опосередкованих колективів є поведінка індивіда в колективній діяльності, або, інакше кажучи, “громадянське самовизначення”.

Для громадянського самовизначення характерне вибіркове ставлення громадян до будь-яких впливів, у тому числі і до впливів засобів масової інформації, політичних гасел, чуток, колективів громадянського суспільства, які оцінюються, приймаються або відкидаються залежно від того, чи відповідають вони чи ні завданням, цілям, цінностям, що утворюють зміст значущої діяльності держави. При цьому громадянське самовизначення, з огляду на наявність свободи певних

переконань, ніколи не призводить ні до конформізму (угодовству) з чужою і не завжди конструктивною позицією, ні до негативізму, що призводить нерідко до відмови від колективної діяльності (індивідуалізму), тобто до тих негативних явищ, які притаманні штучним теоріям держави.

При громадянському самовизначенні особистість усвідомлює необхідність дотримуватися норм державного буття, слідувати ідеалам держави, а значить і співвідносити свої цілі і цінності з цілями і цінностями держави. Тобто через усвідомлення вищої норми державного буття в її топологічному розумінні відбувається поєднання життєвих цінностей людини з життєвими інтересами держави. Таким чином, державне самовизначення стає формотворчою рисою державного соціуму. Причому соціуму, згуртованого ціннісною орієнтацією на єдність, спільність інтересів держави і громадян, що ґрунтуються на сформованій топології державного буття.

Висновки. Поряд з поняттям держави поняття топології розглядалося у творах більшості філософів Стародавнього Китаю та Давньої Греції. Базовими елементами топології в китайській філософії є “інь” і “ян”. Аристотель у “Риториці” розробив вчення про “топах” як основних топологічних елементах.

Системніший підхід до змістовного наповнення топології представлений у І. Канта в його таблиці категорій, що включає модальності. При цьому в модальностях найбільш наочно розкривається сутнісна природа топології.

На нашу думку, сутність топологічної інтерпретації держави полягає в тому, що держава розглядається як форма буття з позицій природної теорії держави. Її втілення відбувається шляхом зведення всього різноманіття державних явищ до певного набору понять, що розкривають природну сутність держави та визначають зміст державного будівництва.

З огляду на викладене ми дали таке визначення топології держави. Топологія держави — це вимірювання форми держави, значення яких змінюються до прямо протилежних одне одному, але при цьому як характеристики залишаються незмінними.

На відміну від існуючих трактувань, у контексті теорії природної держави топологія форми держави вимірюється чотирма субстанціональними поняттями: “місце розвитку держави”, “аксіологія держави”, “діяльність держави”, “динаміка держави”. За аналогією з модальностями І. Канта, кожне з цих субстанціональних понять розкривається сукупністю бінарних пар характеристик, кожна з яких охоплює протилежні один одному значення.

Загальне правило формування топології полягає в тому, що складові бінарні пари субстанціональних понять держави — місце розвитку, діяльності, динаміки, аксіології — є взаємодоповнюючими, і за рахунок цього покривають все можливе різноманіття проявів форми держави. При цьому показано, що наявні суперечності залишаються в рамках бінарних пар і жодним чином не виходять за їх межі. Такий принцип формоутворення дає можливість поєднати в собі як повний спектр

значень кожної з характеристик, до протилежних одне одному, так і максимально наповнити і поєднати одну з одною різні характеристики, що описують субстанціональні поняття держави.

Для розуміння цілей, що стоять перед державним будівництвом, з протилежних значень у кожній з бінарних пар характеристик, що описують субстанціональні поняття держави, нами виділені ті значення, які вказують на негативний характер розвитку держави, тобто патологію держави.

У цілях державного будівництва необхідне вивчення не лише негативного, а й позитивного стану форми держави, що цілком можливо назвати “нормою”. При цьому поняття “норма” в цьому контексті ні в якому разі не має тлумачитися в законодавчому або юридичному сенсі, оскільки це штучний базис, а не природний. По суті, набагато ближче у цьому ключі трактування “норми” в соціально-медичному аспекті, як норми здорової держави і соціуму.

Дотримання норми в її природному значенні, як керівного етичного начала, означає впорядкування у державі як формі буття, що є одним з ключових процесів державного будівництва.

У межах теорії природної держави, відповідно до запропонованого топологічного підходу до держави, формування визначення норми аналогічне формуванню визначення патології. На відміну від усіх існуючих підходів до визначення поняття “норма”, ми виводимо категорію “норми” з наведених субстанціональних понять і властивих їм бінарних

пар, які розкривають топологію форми держави. При цьому з бінарних пар береться їх позитивна частина.

Таким чином, нами сформована система елементів топологічного опису форми держави, яка уможливорює максимально опосередкувати все різноманіття граней державного буття, що дає змогу суттєво впорядкувати процеси державного будівництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Эдмунд Гуссерль*. Начало геометрии. Введение Жака Деррида; [пер., коммент. и послесл. М. Маяцкого]. — М.: Ad Marginem, 1996. — 269 с.
2. *Хайдеггер М.* Бытие и время / М. Хайдеггер; [пер. с нем. В. В. Бибихина]. — СПб.: Наука, 2002. — 450 с.
3. *Флоренский П. А.* Столп и утверждение истины. — М.: Путь, 1914. (факсимильное воспроизведение — М.: Правда, 1990) Т. 1 в 2 кн.: кн. 1. — 490 с.; кн. 2. — С. 491–839.
4. *Савицкий П. Н.* Евразийство / П. Н. Савицкий // Геополитика: хрестоматия / сост. И. В. Жукова. — Екатеринбург, 2004. — С. 68–84.
5. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин. — М.: Политиздат, 1992. — С. 300–305, 374, 402–403.
6. *Делёз Ж.* Складка. Лейбниц и барокко / общ. ред. и послесл. В. А. Подороги; [пер. с франц. Б. М. Скуратова]. — М.: Логос, 1997. — 264 с.
7. *Скопин Д. А.* Топология субъектности в современной французской философии: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.13 / Д. А. Скопин. — Н. Новгород, 2003. — 153 с.
8. *Шматко Н. А.* Плюрализация социального порядка и социальная

- топология / Н. А. Шматко // Социол. исслед. — 2001. — № 9. — С. 14–18.
9. *Суший О. В.* Психосоціальна культура державного управління: монографія / О. В. Суший. — К.: Світогляд, 2012. — 344 с.
10. *Савчук В. В.* Топологическая рефлексия // Проективный философский словарь / под ред. Г. Л. Тульчинского и М. Н. Эпштейна. — СПб.: Алетейя, 2003. — С. 414–417.
11. *Савчук В. В.* Топологическая рефлексия. — М.: Канон+, РООИ “Реабилитация”, 2012. — 416 с.
12. *Кребель И. А.* Мифопоэтика Серебряного века: опыт топологической рефлексии. — СПб.: Алетейя, 2010. — 592 с.
13. *Дао-Дэ цзин* / пер., вступ. ст., комментарий В. В. Малявина. — М.: Астрель; АСТ, 2005. — 559 с.
14. *Шуцкий Ю. К.* Классическая китайская “Книга перемен”. — Ростов н/Д: Феникс. — 544 с.
15. *Аристотель.* Риторика / Античные риторики; под ред. А. А. Тахо-Годи. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978. — 352 с.
16. *Кант И.* Критика чистого разума / И. Кант. — Симферополь: Реноме, 2003. — С. 84.
17. *Нерсисянц В. С.* Философия права / В. С. Нерсисянц. — М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — 248 с.
18. *Habermas J.* Theory communicative action / J. Habermas; trans. T. Mc-Carthy. — Boston: Beacon Press, 1987. — 66 p.

Бухтатий Олександр Євгенійович, головний консультант Головного департаменту інформаційної політики Адміністрації Президента України, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної політики та інформаційних технологій Національної академії державного управління при Президентові України.

Бухтатий Александр Евгеньевич, главный консультант Главного департамента информационной политики Администрации Президента Украины, кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры информационной политики и информационных технологий Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.



Aleksandr Yevhenovych Bukhatyi,

Senior Consultant Head of Information Policy Department of the Presidential Administration of Ukraine, PhD in Public Administration, Associate Professor of Information Policy and Information Technologies of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ПРЕСИ В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено проблемні питання діяльності комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні та визначається законодавчий механізм їх реформування.

Ключові слова: друковані засоби масової інформації (преса), державна підтримка преси, комунальна власність, журналіст.

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНОЙ ПРЕССЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. Исследованы проблемные вопросы деятельности коммунальных печатных средств массовой информации в Украине и определяется законодательный механизм их реформирования.

Ключевые слова: печатные средства массовой информации (пресса), государственная поддержка прессы, коммунальная собственность, журналист.

PERSPECTIVES OF REFORMATION OF MUNICIPAL PRESS IN UKRAINE

Abstract. This article explores the problem issues of municipal printed media in Ukraine and decided by the mechanism of reform.

Keywords: newspapers, state media support, community property, journalist.

Постановка проблеми. Концепції демократичного державотворення передбачають, що свобода слова — це право людини і громадянина, яке захищає всі інші основоположні права людини. Саме ця свобода потребує державного захисту та конституційних гарантій.

Одним із проблемних і дискусійних питань є питання незалежності преси, що передбачає реформування комунальних друкованих засобів масової інформації.

Зазначимо, що у 20–30 роках минулого століття, а саме в часи становлення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) в Україні був сформований особливий сегмент друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження — “районна преса” — газети, засновані і фінансовані місцевими організаціями Комуністичної партії Радянського Союзу практично в кожному адміністративному районі.

11 серпня 1930 р. постановою ЦК ВКП(б) було прийнято рішення про ліквідацію окружних газет та створення на їх основі, а також на базі колгоспно-радгоспних і деяких фа-

брично-заводських друкованих газет, мережі районних газет [10, с. 37]. Визначалося, що “районна газета повинна бути масовим політичним органом і повинна мати яскраво виражений виробничий характер (у відповідності з економікою даного району)”. Мережа цих газет формувалася у місячний строк обкомами, крайкомами та ЦК нацкомпартій та затверджувалася ЦК. Фінансування здійснювалося з місцевих бюджетів.

Станом на 1940 р. у державі виходило понад 3500 районних газет з разовим тиражем 10 млн примірників. Характерно, що постановою ЦК ВКП(б) від 20 серпня 1940 р. було зобов’язано перших секретарів райкомів “особисто керувати своєю місцевою газетою” [10, с. 39]. Наскільки ефективним була така система управління пресою можна зробити висновок з постанови 1952 р., в якій наголошено, що “ЦК ВКП(б) відзначає, що в роботі районних газет існують серйозні недоліки”. Характерно, що такі висновки “про недоліки” відслідковуються практично у всіх радянських партійних документах.

У 90-х роках ХХ ст. після розпаду Радянського Союзу ці видання

перейшли в комунальну власність органів місцевого самоврядування. Доречно зазначити, що в той період масової приватизації державних підприємств редакції комунальних засобів масової інформації не потрапляли під приватизацію і залишилися у комунальній власності.

Чинний Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” (1997 р.) визначає, що “комунальним друкованим засобом масової інформації є друкований засіб масової інформації, створений органом місцевого самоврядування або органом місцевого самоврядування спільно з місцевою державною адміністрацією як засновником (співзасновником) на базі чи за участю комунальної власності та відповідного фінансування з місцевого бюджету і статутом (програмними цілями, програмною концепцією) редакції (юридичної особи) якого передбачається, зокрема, інформування громадян про діяльність цього органу та вищих органів державної влади” [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про недостатній науковий інтерес та стабільне несприйняття в державному апараті, органах місцевого самоврядування, навіть громадських активістів та науковців важливості і місця проблеми реформування комунальної преси у процесах демократизації всієї державно-управлінської системи.

Метою статті. Розробити на основі отриманих результатів положення, рекомендації та пропозиції щодо здійснення реформування комунальної преси в Україні.

Виклад основного матеріалу. За даними досліджень агентства ARR, проведених у березні–квітні 2015 р., 68 % жителів України читають газети. Ціна 9 % більше, ніж кількість регулярних користувачів Інтернету — 59 % по країні (дані ІнАУ, 5/2015). Понад 70 % українців регулярно, кілька разів на тиждень, витрачають гроші на купівлю газет — їм подобається зміст видання, подобається тримати в руках газету. Відданість українців друкованому слову можна пояснити тим, що інтернет-експансія дала можливість будь-кому стати автором [4].

Перетворившись на доступне та демократичне середовище, Інтернет дещо втратив об’єктивність і професіоналізм.

Преса, навіть в епоху інформаційного буму, намагається дотримуватися професійних стандартів: вивчати тему, перевіряти факти, уникати зайвої тенденційності та емоційності. Поступаючись в оперативності Інтернету, преса виграє виваженістю позиції і якістю інформації. Як наслідок — більше половини респондентів дослідження, за даними ARR, довіряють локальним друкованим виданням.

Зазначимо, що нормативно-правову базу діяльності преси в Україні складають спеціальні закони України про пресу, постанови Уряду України та інші нормативні акти. Водночас багато з них були розроблені у 90-х роках минулого сторіччя та є наслідком пострадянської управлінської системи і не відповідають європейським стандартам у сфері медіа.

Спроби законодавчого врегулювання питання про реформування

комунальної преси мають більше ніж десятирічну історію. У 2005 р. Україна взяла зобов'язання перед Радою Європи провести роздержавлення ЗМІ.

За даними Державного наукового підприємства “Книжкова палата України імені Івана Федорова” в Україні в 2014 р. видавалося всього 2169 газет, з яких понад 500 — комунальних, загальний разовий тираж яких становить 2349 млн примірників (загальний тираж усіх газет — 2700 млн примірників).

Таким чином, на сучасному ринку преси в Україні сегмент комунальних друкованих ЗМІ займає близько третини ринку місцевої і регіональної преси. Загальний річний обсяг валових доходів комунальної преси становить 286,7 млн грн, з якого:

- 130,1 млн грн — доходи від реалізації накладів (47,5 %);
- 68,9 млн грн — доходи від реклами (23,5 %);
- 8,1 млн грн — за освітлення діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування (2,9 %);
- 79,4 млн грн — дотації з місцевих бюджетів (26,3 %);
- 11,3 млн грн — з інших джерел.

Аналіз показує, що 174 (33,9 %) видання працюють з прибутком в 129,8 млн грн, 354 (49,1 %) — мають збитки 321 млн грн.

Треба відмітити, що в різних регіонах співвідношення між кількістю збиткових і прибуткових комунальних видань розподіляється нерівномірно.

Своєю чергою, негативну роль відіграє і механізм дотацій з місцевих бюджетів, який з одного боку сприяє

“лояльності” газет до діяльності місцевої влади, а з іншого — виступаючи в ролі фінансової ін’єкції, не сприяє прагненню до збільшення доходів, тиражу і зменшення витрат.

Доречно наголосити на важливій особливості діяльності комунальних видань — більшість з них працюють на території адміністративних одиниць (районів), чисельність населення яких коливається до 50 тис. осіб. Зрозуміло, що досягти рентабельності видання в районі практично неможливо, де мешкає до 20 тис. населення, але абсолютно незрозумілою є ситуація, коли в районах з понад 50 тис. населення тиражі газет є мізерними. Ще однією особливістю “периферійних” регіонів є практична відсутність рекламного ринку. Через ментальні особливості українського рекламного ринку, архаїчність поглядів на роль місцевої преси великий рекламодавець не йде в цей медіа-сегмент.

На перший погляд тиражі місцевих комунальних видань є недостатньо високими, але вважаємо за належне звернути увагу на два аспекти:

- по-перше, в Україні відсутня процедура сертифікації тиражів друкованих видань. Часто вказувані у вихідних даних сотні тисяч примірників виявляються завищеними в десятки разів. Але специфіка місцевої преси полягає в її розповсюдженні за передплатою, тобто — саме фактичних, а не фіктивних тиражів, які розповсюджуються підприємствами УДПЗ “Укрпошта”;

- по-друге, важливою характеристикою друкованого видання є не стільки тираж, скільки показник “насиченості”, який визначається спів-

відношенням кількості аудиторії до тиражу.

Так, амплітуда “насичення” комунальної преси у різних територіально-адміністративних одиницях України складає від 5 потенційних читачів (Чернігівська обл.) на один екземпляр (що фактично означає, що редакції вдається доставляти своє видання практично в кожную другу сім’ю) до 167 осіб на одну газету (Львівська обл.).

Сумарні витрати на видавничу діяльність складають — 264 млн грн, з яких: заробітна плата і соціальні нарахування на неї складають — 155,4 млн грн (58,9 %); видавничі витрати — 81,9 млн грн (31 %); податки і

збори — 18,1 млн грн (6,8 %); послуги “Укрпошти” — 14,4 млн грн (5,5 %).

Одним з найгостріших проблемних питань реформування комунальної преси є право власності на приміщення редакцій. Більшість редакцій розміщуються у приміщеннях, які знаходяться в комунальній власності органів місцевого самоврядування і розміщені переважно в центрі адміністративних районів. У одиничних випадках ці приміщення знаходяться на балансі редакцій.

Схематично ідею реформування можна розглядати як триваріантний алгоритм, який зображено на рис.

Загалом моралізаторські заяви про “право місцевої громади” на них



Рис. Способи реформування комунальних друкованих видань

є популістськими, позбавленими здорового глузду та ґрунтуються на нерозумінні природи функцій місцевої преси. На нашу думку, “право місцевої громади” на власні друковані засоби масової інформації щорічно підтверджується кожним членом громади, який передплачує місцеву пресу. Ще одним ключовим моментом є склад засновників комунальних друкованих ЗМІ. Варіант, що найчастіше зустрічається, — кілька засновників: місцевий орган державної влади; орган місцевого самоврядування, трудовий колектив редакції. Вважаємо, що законодавчий акт про реформування комунальної преси повинен обов’язково гарантувати, що *домінуючим правом голосу відносно способу реформування повинен володіти трудовий колектив редакції*.

Зазначимо, що за даними на травень 2014 р. із загальної чисельності комунальних видань близько п’ятої частини (21 %) працюють без дотацій з місцевих бюджетів. У деяких випадках розмір дотації не перевищує 10–15 тис. грн, що також можна вважати як ознаку здатності редакцій працювати без дотацій.

Водночас існують і приклади, коли розміри бюджетних дотацій складають кілька сотень тисяч, а то й мільйонів гривень. Парадоксально, але часто саме у великих обласних центрах (Київ, Львів, Харків) обласна комунальна преса дотується на мільйони гривень при реальних накладах в 3–4 тис. екземплярів.

Доречно наголосити на значущості запровадження у процесі реформування преси державної підтримки, зокрема:

- *встановлення для редакцій пільгових умов надання в оренду приміщень, що перебувають у державній або комунальній власності, відповідно до частини другої ст. 9 цього Закону;*
- *адресна підтримка реформованих друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження;*
- *надання редакціям реформованих друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження протягом всього строку реформування, установленого цим Законом, пріоритетного права на укладення договорів на висвітлення діяльності місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування.*

На нашу думку, у законодавчому акті щодо реформування комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні потрібно передбачити механізм державної підтримки реформованим газетам та їх редакціям.

Вважаємо, що фінансування друкованих засобів масової інформації та редакцій (крім друкованих засобів масової інформації, яким надається державна підтримка згідно зі ст. 3 Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”) через чотири роки після набрання чинності цим Законом з місцевих бюджетів має бути заборонене.

Водночас європейська практика припускає наявність прямого чи непрямого фінансування мас-медіа, які діють на регіональному і місцевому рівні [11, с. 59]. Така підтримка має здійснюватися винятково з державного бюджету за умови дотримання певних вимог, визначених вищим

органом у системі органів виконавчої влади.

Національна спілка журналістів України в рамках проекту “Підтримка реформування комунальних друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження”, який впроваджується і фінансується Європейським Союзом та Радою Європи за спільною програмою “Зміцнення інформаційного суспільства в Україні”, проводить регіональні семінари-тренінги з підготовки до реформування комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні “Розвиток незалежних місцевих друкованих видань в Україні: як створити професійну газету в сучасних умовах”.

У вересні–жовтні 2015 р. редактори з Волинської і Рівенської областей, а також редактори з Харківської та Сумської областей спільно з тренерами проекту — секретарями НСЖУ аналізували ситуацію щодо реального стану місцевої преси в Україні, вчилися та ділилися успішним досвідом як зробити рентабельним видавничий бізнес та протистояти адміністративному тиску місцевої влади.

Варто зазначити, що ці семінари є логічним продовженням циклу міжнародних семінарів-тренінгів з підготовки до реформування комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні, заснованих на початку 2015 р. Офісом Ради Європи в Україні, Представництвом Європейського Союзу та Національною спілкою журналістів України. Але якщо у роботі міжнародних семінарів брали участь лише потенційні учасники пілотного проекту щодо рефор-

мування (3–4 редакції комунальних газет з області), то у новому проекті учасниками є всі бажаючі. Потрібно відзначити, що кількість adeptів ідеї реформування постійно зростає.

Загалом, як показують економічні розрахунки, понад 70 % комунальних газет завершили минулий рік з прибутком. Зважаючи на те, що загалом у 2014 р. досліджено діяльність 555 редакцій — 157 або 33 % завершили б минулий рік з прибутком навіть за умови відсутності бюджетної підтримки.

Висновки. Варто зазначити, що незважаючи на фінансово-економічну кризу 2014 р. в Україні сформовано умови для започаткування процесу реформування комунальної преси. Але цю ідею негативно сприймає більшість керівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які усвідомлюють, що можуть втратити можливість впливати на кадрову, фінансову та редакційну політику комунальних друкованих засобів масової інформації місцевої та регіональної сфери розповсюдження, а також засновувати нові видання.

Успішність реформування вимагає:

- *по-перше*, започаткування “пілотного” проекту, під час якого протягом першого року будуть зроблені відповідні статистичні спостереження, на результатах яких формуватиметься подальша політика щодо реформування комунальних друкованих ЗМІ;
- *по-друге*, розроблення і створення механізму державної фінансової підтримки преси, місцевої сфери розповсюдження, який повинен

функціонувати як “страховий фонд” на випадок надзвичайних ситуацій на вітчизняному ринку преси;

- *по-третє*, усвідомлення принципової неможливості рентабельної діяльності друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження, та мета щодо недопущення знищення таких видань або встановлення контролю за ними з боку іноземних кампаній потребує перегляду основних принципів державної інформаційної політики.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності прискіпливого відстеження всіх процесів формування в Україні сектору “бездотаційних” комунальних редакцій, колективи яких усвідомлюють роль і важливість політичної та економічної незалежності, необхідність протидії цензурі з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бухтатий О.* Реформування комунальних ЗМІ: про ситуацію — мовою цифр / О. Бухтатий, В. Горобець // Журналіст України. — 2014. — № 11.
2. *Галлін Деніел С.* Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики [Текст] / Деніел С. Галлін, Паоло Манчіні; [пер. з англ. О. Насика]. — К.: Наука, 2008. — 320 с.
3. *Кін Дж.* Мас-медіа і демократія [Текст] / Джон Кін; [пер. з англ. О. Грищенко]. — К.: К.І.С., 1999. — 134 с.

4. *Крисько Н.* Преса не втрачає позицій. Дослідження агентства ARR за 2015 рік [Електронний ресурс] / Н. Крисько. — Режим доступу: <http://arr.kiev.ua/press/%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F-%D0%B4%D0%BE-68--%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD-%D1%86%D0%B5%D0%B2.html>
5. *Майн Х.* Средства массовой информации в Федеративной Республике Германии [Текст] / Херманн Майн; [пер. с нем. Мелитта Балье, Т. Маневич]. — Rieden: Издание Коллоквиум в науч. изд-ве Фолькер Шпис ТОО, 1996. — 158 с.
6. *Мак-Квейл Д.* Теорія масової комунікації [Текст] / Деніс Мак-Квейл; [пер. з англ. О. Возьна, Г. Сташків]. — Л.: Літопис, 2010. — 583 с.
7. *Закон України* “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” від 23 верес. 1997 р. № 540/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.
8. *Закон України* “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII // ВВР України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
9. *Програма діяльності Кабінету Міністрів України* від 9 груд. 2014 р. // Уряд. кур’єр. — 2014. — № 231.
10. *Рабочая книга редактора районной газеты. Опыт. Методики. Рекомендации* / [под. ред. Я. Н. Засурского]. — М.: Мысль, 1998. — 575 с.
11. *Стандарти Ради Європи у сфері медіа* // Законодавчий бюл. [Текст] / А. Черевко. — К.: IREXU-Media, 2005. — 86 с.

Гасюк Ігор Леонідович,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри теорії і методики фізичної культури та валеології Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії.

Гасюк Игорь Леонидович,

доктор наук по государственному управлению, профессор, заведующий кафедрой теории и методики физической культуры и валеологии Хмельницкой гуманитарно-педагогической академии.

Igor Leonidovich Gasiuk,

doctor of Sciences on state management, professor, head of the Department of theory and methodology of physical culture and valeology Khmelnytskyi Humanitarian-Pedagogical Academy.



УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ КАДРОВИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Анотація. Досліджено загальні науково-теоретичні аспекти управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту. Досліджено зміст нормативно-правової бази, яка регламентує управлінські процеси кадрового забезпечення органів державної виконавчої влади. Визначено зміст понятійних ознак категорій: “кадри”, “кадрові процеси”, “професіоналізація”, “управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту”. Окреслено коло критеріїв, за якими здійснюється моніторинг та оцінка якості кадрових процесів, обґрунтовано механізм та його складові щодо підвищення якості кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури та спорту.

Ключові слова: фізична культура, органи державної виконавчої влади, якість, управління, кадри, процес.

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ КАДРОВЫХ ПРОЦЕССОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

Аннотация. Исследованы научно-теоретические аспекты управления качеством кадровых процессов в исполнительных органах государственной власти в сфере физической культуры и спорта. Исследовано содержание нормативно-правовой базы, регламентирующей кадровые процессы в исполнительных органах государственной власти. Определено содержание понятийных признаков категорий: “кадры”, “кадровые процессы”, “профессионализация”, “управление качеством кадровых процессов в исполнительных органах государственной власти в сфере физической культуры и спорта”.

Очерчен круг критериев, по которым осуществляется мониторинг и оценка качества кадровых процессов, обоснован механизм и его составляющие по повышению качества кадровых процессов в исполнительных органах государственной власти в сфере физической культуры и спорта.

Ключевые слова: физическая культура, исполнительные органы государственной власти, качество, управление, кадры, процесс.

QUALITY MANAGEMENT OF PERSONNEL PROCESSES IN THE ORGANS OF STATE POWER IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS

Abstract. The article explores general scientific-theoretical aspects of quality management of personnel processes in the executive bodies of state power in the sphere of physical culture and sports. The content of normative-legal framework regulating personnel processes in the executive bodies of state power has been studied. The content of the conceptual characteristics of the categories: “staff” and “personnel processes”, “professionalism”, “quality management of personnel processes in the executive bodies of state power in the sphere of physical culture and sport”. The set of criteria, according to which monitoring and evaluating of the quality of personnel processes is done, has been cleared out, the mechanism and its components as to improving the quality of personnel processes in the executive bodies of state power in the sphere of physical culture and sports have been grounded.

Keywords: physical culture, executive bodies of state power, quality, management, personnel, process.

Постановка проблеми. Реалізація комплексу завдань і досягнення стратегічної мети щодо забезпечення належного якісного рівня функціонування фізичної культури і спорту в Україні, можливе лише за умови здійснення якісного управління процесами кадрового забезпечення,

створення достатніх та оптимальних умов для підвищення якісного фахового рівня державних службовців у сфері фізичної культури і спорту. Як зазначається в галузевому законі [9], держава забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів у сфері фізичної культури і спорту. В Законі України “Про державну службу” визначено вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби в органах державної влади у сфері фізичної культури і спорту [12]. Законодавством надано виняткове право вести педагогічну, навчально-тренувальну та оздоровчу роботу в галузі громадянам, які мають спеціальну освіту або підготовку підтверджені дипломом, посвідченням (сертифікатом), виданих акредитованими навчальними закладами, а з їх числа, особи, які претендують на зайняття відповідних посад державної служби в органах державної влади у сфері фізичної культури і спорту, якщо інше не передбачено законом, повинні відповідати мінімальним загальним вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи.

Актуальними на сьогодні є пріоритетні напрями державної кадрової політики у сфері фізичної культури і спорту, визначені у національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту [11], зміст яких зводиться до наступного: по-перше, кадрова політика в галузі має базуватися на використанні науково обґрунтованих підходах до прогнозування та задоволення реальних потреб суспільства у відповідних фахівцях (як за кількістю, так і за якістю підготовки);

по-друге, держава здійснює заходи щодо підвищення рівня захисту інтересів фахівців галузі, удосконалення системи їх морального та матеріального стимулювання, нормування оплати праці, посилення особистої відповідальності за кінцевий результат професійної діяльності; по-третє, визначальними чинниками в доборі кадрів мають стати фаховий рівень, досвід роботи та вміння працювати в нових соціально-економічних умовах; по-четверте, удосконалення і систематичне проведення атестації працівників фізичної культури і спорту, оновлення нормативної бази з питань класифікації професій галузі; по-п'яте, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері фізичної культури і спорту має забезпечувати високий рівень фахової компетентності працівників, здатних якісно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [6]. Порівняльний аналіз базових законодавчих актів [9; 12] засвідчив єдність наріжних принципових засад, вимог до фахової компетентності державних службовців та фахівців у сфері фізичної культури і спорту. В цьому контексті зауважимо, що увагу буде приділено саме професійній складовій фахової компетентності державного службовця у сфері фізичної культури і спорту, яка виступає цільовою компонентою управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади галузі.

Зауважимо, що нині більшість із наведених завдань не були виріше-

ні, а їх результати не впроваджені у практику державного управління. Це зумовлено насамперед тим, що на сьогодні науково-теоретичного обґрунтування вимагають проблеми розробки дієвих механізмів управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту, що й зумовило актуальність нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідної конкретизації та уточнення в контексті нашого дослідження вимагають такі поняття: “кадрова політика”, “кадрове забезпечення”, “кадри”. В самому широкому сенсі під поняттям “кадрова політика” у сфері фізичної культури і спорту слід розуміти системну діяльність державних органів влади, яка спрямована на формування, удосконалення, впровадження комплексу стандартів, професійних вимог до службовців, педагогічних та інших працівників галузі, критеріїв їх добору, підготовки та перепідготовки, підвищення рівня кваліфікації, раціонального використання кадрового потенціалу та його збереження на основі кількісно-якісних прогнозів і перспектив розвитку фізичної культури і спорту в Україні [1–4]. Кадрове забезпечення як складова кадрової політики галузі за своєю сутністю є поліфункціональним поняттям, яке визначає зміст правового, організаційного, змістового, діяльнісного компонентів системи базової фахової підготовки спеціалістів галузі за відповідними напрямками, системи післядипломної освіти, підвищення кваліфікації, як умови перманентного удосконалення фахової компетен-

ції як працівників, так і державних службовців у сфері фізичної культури і спорту. Управління кадровими процесами — це цілеспрямований, спланований, скоординований і системний вплив суб’єктів управління кадрами на кількісні та якісні зміни кадрового складу шляхом визначення потреби в кадрах, здійснення коригувальних дій з метою підвищення якості кадрового корпусу, який має забезпечити досягнення організацією поставлених цілей [5]. Кадри, їх загальний рівень фахової компетентності, акумульований внутрішній потенціал і здатність до ефективного виконання посадових обов’язків, стабільність і збалансованість кадрового корпусу галузі — є вирішальною та головною передумовою розвитку фізичної культури і спорту в Україні. Кадри є основним (постійним, штатним), зазвичай кваліфікованим, складом працівників державних органів виконавчої влади, організацій, установ, підприємств галузі. Кадрам в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту притаманні такі риси: професійна підготовка; постійний характер службово-трудої, управлінської діяльності, а в разі роботи за сумісництвом також і викладацької, викладацько-тренерської діяльності, яка є основним джерелом фінансових надходжень; діяльність спрямована на фактичну реалізацію чи забезпечення виконання поставлених завдань, функцій органів державної виконавчої влади щодо функціонування і розвитку галузі фізичної культури і спорту [4; 5]. Водночас, зважаючи на велику кількість праць, залишається до кінця не вирішеними

питання щодо науково-методологічного обґрунтування процесу управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту.

Зважаючи на сформульований предмет дослідження, необхідно визначити системні складові управління якістю кадрових процесів в органах виконавчої державної влади у сфері фізичної культури і спорту.

Мета статті. Визначити зміст етапів професіоналізації, зміст поняття “управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту” та критерії і вимоги до фахового рівня державних службовців. Дослідити критерії, за якими визначається якість кадрового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Під кадровими процесами слід розуміти об’єктивно зумовлені, соціально значущі зміни, розгортання стану кадрових відносин і зв’язків, кількісних та якісних параметрів кадрового корпусу, результат дії об’єктивних та суб’єктивних факторів, причому як усередині організації, так і поза нею. Органам державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту цілковито притаманні такі кадрові процеси, як: оволодіння професією, включення особистості у сферу професійної діяльності, подальше професійне навчання та підвищення кваліфікації, становлення професіонала, посадове зростання, узагальнення, систематизація та передача набутого передового професійного досвіду, творчий генезис фахівця-професіонала державного службовця. Кадровим процесам притаманні підвищена

динаміка, нестабільність, стихійність, неврівноваженість, спостерігається посилення впливу традицій та звичаїв, здебільшого з негативними наслідками [2; 7; 8]. Поступовість розгортання, механізм соціального поділу праці, циклічність, наслідування в процесах розвитку, наявність зворотності та низхідних тенденцій у разі призупинення або відсутності роботи, що унеможлиблює підтримання на належному рівні фахової компетентності кадрів управлінського профілю, зумовлює специфіку кадрових процесів і, відповідно, змістово-професійну сутність вимог до фахівців певних категорій та спеціальностей, форми організації, науково-методологічну базу їхньої підготовки, а надалі, за потреби, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Підготовка кадрів для органів державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту має безперервний і циклічний характер, який зумовлюється запитами суспільства і держави, рівнем соціально-економічного та духовного розвитку соціуму, а динамічність суспільних процесів, вимагає наявності в системі безперервної освіти державного службовця в галузі (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації) здатності до системно-функціонального оновлення, саморозвитку, полівекторності в діяльності з метою збереження гомеостазису та врівноваженості в умовах зовнішньої нестабільності.

Під поняттям “якість кадрового корпусу” розуміється міра збігу між кількісними і якісними показниками вимог до фахової компетенції державного службовця та реальним станом оволодіння ним усім необхід-

ним комплексом умінь і навичок, які зумовлюють можливість фактичного виконання ним своїх професійних обов'язків відповідно до стандартів якості адміністративних послуг. Виходячи з наведеного, під поняттям “управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту” слід розуміти сукупність адміністративно-розпорядчих дій щодо встановлення оптимальних кількісно-якісних параметрів кадрового корпусу, які спрямовані на визначення потреби в кадрах та розробку стандартів якості, що дасть змогу досягнути прогнозованих показників кадрового складу органу державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту. Конкретизуючи зазначимо, що “стандарти якості кадрового корпусу” — це сукупність вимог до фахової (професійної) компетентності кадрів (державних службовців), які в діалектичній єдності мають забезпечити ефективну та раціональну реалізацію ними своїх функціональних обов'язків. Наслідком такої реалізації має стати ефективне та оптимальне функціонування і розвиток галузі фізичної культури і спорту, яка в цьому контексті виступає об'єктом функціональних впливів [7; 8].

Доречно зауважити, що проблема управління якістю кадрових процесів лежить у двох площинах, перша — це управління якістю фахової (професійної) підготовки державного службовця у сфері фізичної культури і спорту, а друга — це управління якістю кадрових процесів на рівні органів державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту, яке здійснюється в основному за

кількісними показниками. Розглянемо кожен з цих складових за функціональними вимогами та критеріями якості.

Структурно-функціональний комплекс службово-професійної діяльності державного службовця у сфері фізичної культури та спорту є визначальною детермінантою щодо формування цільових характеристик професійної моделі державного службовця, змісту та обсягу освітньо-професійних програм навчання, визначення мети, завдань, форм, методів, засобів формування необхідного комплексу знань, умінь, навичок, рівнів сформованості фахових компетентностей та готовності до практичної діяльності [10], якості процесу професіоналізації. Компетентісно-функціональний підхід до формування змісту професійної моделі державного службовця у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на функціях державного службовця та вимог до його посадової компетентності, зміст і обсяг яких залежать від структурно-ієрархічного рівня, якого досяг державний службовець в ході кар'єрного зростання. В основу професійної моделі державного службовця у сфері фізичної культури та спорту нами покладені загальні, найбільш суттєві та необхідні для успішної професійної реалізації функції та компетентності державного службовця в галузі [2; 3]. Професійна модель державного службовця у сфері фізичної культури і спорту виступає як цілісна система компетентностей, які ґрунтуються на органічній єдності загального, особливого та індивідуального. Загальне — це складова професійної підготовки державного

службовця галузі за напрямом підготовки “Державне управління”; як особливе — має свою специфіку, зумовлену особливостями професійної діяльності саме в галузі фізичної культури та спорту; як індивідуальне — відображає залежність ефективності підготовки до службової діяльності від особистісних морально-вольових, фізичних, психолого-педагогічних якостей, організаційної, комунікативної, правової, психологічної культури тощо. Розроблена нами професійна модель державного службовця в галузі фізичної культури і спорту складається з чотирьох компонентів: освітньо-кваліфікаційного, когнітивно-рефлексивного, морально-аксіологічного та мотиваційно-діяльнісного [3]. Основними вимогами до якості підготовки фахівців відповідних рівнів виступають: бакалавра — поглиблена загальнокультурна підготовка, фундаментальні та професійно-орієнтовані уміння та знання щодо узагальненого об’єкта праці і здатність вирішувати типові професійні завдання, передбачені для відповідних посад галузі; спеціаліста — високий рівень оволодіння спеціальними знаннями та уміннями, що дасть можливість фахівцю вирішувати складні професійні завдання; магістра — оволодіння поглибленими спеціальними уміннями та знаннями інноваційного характеру, поглибленим досвідом їх застосування та продукуванням нових знань для вирішення проблемних професійних завдань тощо. Надзвичайно важливою є підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” за напрямом підготовки “Державне управління”, за яким ми

пропонували ввести додаткову спеціальність “Державне управління у сфері фізичної культури і спорту” [2]. На цьому рівні державний службовець в галузі отримає фундаментальні знання за напрямом підготовки “Державне управління”, адже, зважаючи на вузькоспеціалізовану підготовку за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями в галузі фізичної культури і спорту, це є необхідною передумовою успішного здійснення службових обов’язків, з одного боку, а з іншого, відбувається здобуття поглиблених правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних, психолого-педагогічних, фахових та інших знань, необхідних для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Тому основними узагальненими критеріями якості кадрових процесів за першою суб’єктно-індивідуальною складовою в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту виступають: наявність у державного службовця вищої освіти у сфері фізичної культури і спорту; наявність відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня — бакалавра, спеціаліста, магістра (рівень магістра бажаний в напрямі підготовки “Державне управління”); відповідного рангу, категорії; наявність спортивного звання; проходження підвищення кваліфікації; проходження чергової атестації. Державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації

у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти. Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, зокрема й через навчання у відповідних навчальних закладах, зазвичай не менше одного разу на п'ять років. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі.

Другий напрям управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади представлений функціональним аспектом, який передбачає управління кадровими процесами на рівні суб'єктно-організаційним, якість якого визначається ефективністю та оптимальністю відповідних показників за такими критеріями:

- загальний рівень укомплектованості кадрами згідно штатного розпису — бажано 100 %;
- кількість державних службовців, які пройшли курси підвищення кваліфікації не менш як один раз на п'ять років — 100 %;
- рівень кваліфікації державних службовців (кількість службовців з вищою освітою певного ОКР, кількість службовців зі спортивним званням, кількість службовців з ОКР “Магістр” напрям “Державне управління”) — бажано 100 %;
- показники роботи державного службовця за критеріями організаційної, економічної, функціональної, соціальної ефективності [2];
- індивідуальний рейтинговий показник в цілому по службовій діяльності — порівнюється показник поточного року з попереднім;
- рейтингові показники службової діяльності державних службовців загалом по органу державної

виконавчої влади, на основі якого виводиться комплексний показник управління, відділу, які зіставляються з попередніми періодами та показниками управлінь, відділів інших територіально-адміністративних одиниць.

Контроль за якістю кадрових процесів здійснюється з метою забезпечення якісної системи управління кадровими процесами. Основними завданнями управління кадровими процесами в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту є: формування якісного кадрового складу, документаційне оформлення та адаптація державних службовців, стимулювання діяльності, підвищення професійного рівня службовців, атестація, облік робочого часу, оцінка результатів діяльності, ділових та особистісних якостей працівників, зміни та припинення трудових відносин. Основними показниками якості кадрового забезпечення органів державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту є:

- частка вакансій спеціалістів кваліфікаційної групи в загальному обсязі вакантних позицій;
- відношення фактичного заповнення вакансій до їх запланованого значення;
- кількісний показник виявлених порушень оформлення трудових відносин;
- середня (групова) оцінка задоволеності службовою діяльністю співробітників;
- частка співробітників, які пройшли атестацію до загального обсягу заявленої чисельності за звітний період;

- кількість випадків порушень трудової дисципліни;
- показники фактично відпрацьованого часу, відсутності за хворобою, прогулів, відпусток;
- оцінка результатів діяльності працівників, ділових та особистісних якостей працівників.

Висновки. Таким чином, підводячи підсумки проведеного дослідження, необхідно зазначити, що управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту забезпечує високий рівень якості адміністративних послуг і ефективну діяльність органу влади. Під поняттям “якість кадрового корпусу” доцільно розуміти міру збігу між кількісними та якісними показниками вимог до фахової компетенції державного службовця та реальним станом оволодіння ним усім необхідним комплексом умінь і навичок, що зумовлюють можливість фактичного виконання ним своїх професійних обов’язків відповідно до стандартів якості адміністративних послуг. Виходячи з наведеного, під поняттям “управління якістю кадрових процесів в органах державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту” слід розуміти сукупність адміністративно-розпорядчих дій щодо встановлення оптимальних кількісно-якісних параметрів кадрового корпусу, які спрямовані на визначення потреби в кадрах та розробку стандартів якості, що дасть можливість досягнути прогнозованих показників кадрового складу органу державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту. Управління якістю кадрових процесів здійснюється на

двох рівнях, перший — це управління якістю фахової (професійної) підготовки державного службовця у сфері фізичної культури і спорту, другий — це управління якістю кадрових процесів на рівні органів державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту, яке здійснюється в основному за кількісними показниками.

Подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на дослідження змісту критеріїв, їх показників, за якими доцільно здійснювати оцінку якості діяльності державного службовця і органу державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гасюк І. Л. Державне управління якістю діяльності та розвитком фізичної культури і спорту: процесуальне моделювання / І. Л. Гасюк // Університет. наук. зап.: часопис Хмельн. ун-ту упр. та права. — Х.: Вид-во ХУУП, 2011. — № 1(37). — С. 363–371.
2. Гасюк І. Л. Державне управління фізичною культурою та спортом: стан та перспективи розвитку: [монографія] / І. Л. Гасюк. — Х.: ПП Балюк І. Б., 2011. — 432 с.
3. Гасюк І. Л. Професіоналізація державного службовця в галузі фізичної культури і спорту: технологія та зміст / І. Л. Гасюк // Економіка та держава. — 2011. — № 8. — С. 119–121.
4. Гасюк І. Л. Соціальні аспекти кадрового забезпечення фізичної культури і спорту в Україні [Електронний ресурс] / І. Л. Гасюк // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2010. — № 6. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua>

5. Олуйко В. М. Кадрові процеси у сфері державної служби: можливості регулювання // Університет. наук. зап.: часопис Хмельн. ун-ту упр. та права. — 2005. — № 3 (15). — С. 346.
6. *Освітньо-професійна* програма підготовки бакалавра Спорту: галузь знань 0102 фізичне виховання, спорт, здоров'я людини / [кер. розробки Ю. М. Шкрібтій]; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. — К., 2009. — 4 с.
7. *Системи* управління якістю вимоги (ISO 9001: 2000, IDT): ДСТУ ISO 9001-2001. — [Чинний від 27.06.2001 № 317]. — К.: ДНДІ “Система” ТК 93, 2001. — 25 с.
8. *Системи* управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000: 2000, IDT): ДСТУ ISO 9001-2001. — [Чинний від 27.06.2001 р. № 317]. — К.: ДНДІ “Система” ТК 93, 2001. — 33 с.
9. *Форум*: Законодавство України — 2015. — Документ 3808-12. — [Чинний, остання версія; ред. від 15.05.2014 р., підстава 3236-17] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>. — [Закон України “Про фізичну культуру і спорт”].
10. *Форум*: Законодавство України — 2015. — Документ z0559-13. — [Чинний, поточна редакція; прийняття від 28.03.2013 р.]. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13> — [Наказ М-ва молоді та спорту України “Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури і спорту”].
11. *Форум*: НАУ — 2015. — № 1148/2004, 28.09.2004 р., Указ, Доктрина, Президент України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=469275. — [Указ Президента України “Про національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту”].
12. *Форум*: Законодавство України — 2015. — Документ 4050-17. — [Набирає чинності, поточна редакція від 31.12.2014 р., підстава 62-19] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

Голуб В'ячеслав Львович,
аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

Голуб Вячеслав Львович,
аспирант кафедры государственной политики и общественного развития Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Vyacheslav Lvovich Golub,
postgraduate student of the faculty of Public Policy and Social Development of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.



СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Анотація. Здійснено ретроспективний аналіз перебігу формування взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у світі впродовж різних періодів історії. Розглянуто основні події, що характеризують етапи становлення таких взаємин у Великій Британії, Німеччині, Польщі, США та Франції, як найбільш показових прикладів місця та ролі волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства. Розкрито причини цього процесу, а також передумови сучасного стану взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у світі.

Ключові слова: волонтерство, сфера волонтерської діяльності, взаємовідносини держави та суспільства, історичний контекст, світовий досвід.

МИРОВОЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В СФЕРЕ ВОЛОНТЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Аннотация. Осуществлен ретроспективный анализ хода формирования взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности.

ности в мире в разные периоды истории. Рассмотрены основные события, характеризующие этапы становления таких отношений в Великобритании, Германии, Польше, США и Франции, как наиболее показательных примеров места и роли волонтерской деятельности в системе взаимоотношений государства и общества. Раскрыты причины этого процесса, а также предпосылки современного состояния взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности в мире.

Ключевые слова: волонтерство, сфера волонтерской деятельности, взаимоотношения государства и общества, исторический контекст, мировой опыт.

WORLD EXPERIENCE IN FORMATION OF THE STATE-SOCIETY RELATIONS IN THE SPHERE OF VOLUNTEERING: HISTORICAL CONTEXT

Abstract. The article presents a retrospective analysis of the formation of the state-society relations in the sphere of volunteering in the world in different periods of history. The main events that characterize the stages of development of such relations are considered in the paper. The histories of the UK, Germany, Poland, the US and France are taken as the most illustrative examples of the place and role of volunteering in the state-society relations. The reasons of this process are revealed, as well as the background of the current state of the state-society relations in the sphere of volunteering in the world.

Keywords: volunteering, sphere of volunteering, state-society relations, historical context, world experience.

Постановка проблеми. Історія розвитку взаємин держави та суспільства на ґрунті провадження волонтерської діяльності — це контекстне тло генезису волонтерства, адже її особливості характеризують роль і місце явища в системі взаємовідносин держави та суспільства в конкретний історичний період, а також є причинами, запоруками, результатами чи наслідками його стану. Відтак неможливо розглядати історичні аспекти розвитку взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності окремо від

історії, власне, самого волонтерства чи історії держави та її народу. Тим більше, що волонтерська діяльність та держава — дві нерозривно пов'язані категорії, адже перша виникає в результаті обмеженості другої, “як наслідок неналежної реакції органів державної влади на потреби суспільства та його соціальні проблеми” [3, с. 45].

З огляду на це, розгляд історії формування взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у світі вбачається необхідним елементом виконання

важливого наукового завдання щодо теоретичного обґрунтування взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності та визначення напрямів практичного застосування отриманих наукових результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На історичних засадах взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності зосереджували наукову увагу вітчизняні вчені В. Апухтін, О. Безпалько, О. Богомолів, З. Бондаренко, О. Грибан, Т. Журавель, Л. Кожухаренко, Т. Лях, а також зарубіжні — Л. Лапоїнте, Р. Дженкінс, С. Хантінгтон та ін. Істотне підґрунтя для цього дослідження склав комплекс аналітичних публікацій Європейського Союзу “Study on Volunteering in the European Union” щодо волонтерства в державах-членах ЄС, а також аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень “Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики”.

Однак розглянуті у згаданих публікаціях аспекти становлення волонтерства не дають цілісного уявлення про світовий досвід формування взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності крізь призму історичного процесу, що й зумовило обрати такий напрям в рамках цієї статті.

Мета статті. Ретроспективний аналіз перебігу формування взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у світі упродовж різних періодів історії.

Виклад основного матеріалу. Зазначена вище властивість волонтерства — акцентувати недосконалість

держави як суб’єкта управління суспільними процесами — не означає неминучість антагоністичного характеру взаємовідносин держави та суспільства, передусім у сфері волонтерської діяльності. Навпаки, історія свідчить про переважну злагоду в стосунках цих сторін суспільного процесу як у світі загалом, так і в Україні зокрема, починаючи з моменту виникнення класичного волонтерства, що відносять до середини XIX ст. та пов’язують з ім’ям швейцарського підприємця, письменника та громадського діяча Жана Анрі Дюнан.

Ставши мимовільним свідком найбільшої битви Австро-італо-французької війни, що відбулась 24 червня 1859 р. поблизу містечка Сольферіно в Італії, та будучи враженим масштабами кровопролиття, А. Дюнан дійшов висновку про необхідність створення в мирний час товариств, “що під час війни надавали б або організовували б допомогу пораненим і здійснювали б догляд за ними силами відданих, старанних і добре підготовлених волонтерів” [14, с. 99]. Ці ідеї гуманіста, обґрунтовані в його книзі “Спогади про битву під Сольферіно”, зумовили появу в 1963 р. Міжнародного Комітету Червоного Хреста.

При цьому батько волонтерства не оминув увагою питання взаємовідносин держави та суспільства щодо провадження “благої справи”. На його думку, вона є способом задоволення громадського прагнення допомоги державі, оскільки “народ не може бути байдужим, коли його сини борються; адже в боях ллється його ж власна кров” [14, с. 106]. Водночас зміст ставлення держави до та-

кої діяльності, на думку А. Дюнан, полягає у філософії заступництва: “Такі товариства... перебували б під охороною держав... Який правитель відмовить у своїй підтримці таким товариствам, не захоче дати своїм солдатам упевненість у своєчасному і хорошому догляді, якщо вони будуть поранені? Яка держава не захоче протегувати людям, які намагаються зберегти життя її підданих?..” [14, с. 100, 105].

Отже, ідея волонтерства, висловлена його родоначальником А. Дюнаном, втілює одвічні уявлення про людську взаємодопомогу та закономірні намагання влади сприяти цьому в інтересах суспільства та держави.

Так, уже в епоху давніх цивілізацій культивувалося дотримання моральних норм, пов'язаних з традиціями надання допомоги людям похилого віку, хворим та немічним, тим, хто опинився у скруті. Згаданими вище дослідниками відзначаються гуманність, людяність, милосердя як невід'ємні складники моральних кодексів усіх релігій. Ці ідеї висвітлено у працях мислителів Стародавнього Єгипту, в соціальній етиці Конфуція та Лаоцзи, вченнях Будди та Заратустри, у Талмуді та Корані, античних теоретико-філософських трактатах про благодійність та милосердя Сенеки, Епіктета, Марка Аврелія, Цицерона. “Немає нічого більш узгодженого з природою людини, ніж благодійність, — стверджував останній і додавав: — Немає нічого прекраснішого в моральному сенсі і більш чудового, ніж зневажати гроші, якщо їх не маєш, а якщо маєш — обертати їх у добрі та щедрі

справи” [19, с. 75]. При цьому мислитель відзначає взаємозв'язок благодійності з державою, розглядаючи її як фактор благочестивого ставлення до Вітчизни.

Доречно, з огляду на історичні аспекти волонтерства, згадати одних із перших відомих людству добродіїв, які втілили найкращі чесноти, властиві “ідеальному волонтерові”. Йдеться про етно-релігійну групу, представник якої став героєм “Притчі про доброго самаритянина”, як свідчення того, що “приклади людської доброти зустрічаються у всіх народів і в усіх вірах, що Закону і заповідей Божих дотримуються люди найрізноманітніших національностей і віросповідань” [7].

Слід зазначити, що християнська мораль — це невичерпне джерело догматів волонтерської діяльності, серед яких — милосердя, співчуття, любов до ближнього тощо. У Нагірній проповіді криються духовні основи благодійництва, де серед заповідей блаженства зазначається: “Блаженні милостиві, бо помилувані вони будуть” (Матв. 5, 7).

Необхідно визнати, що релігія завжди відігравала надзвичайно важливу роль у процесах державотворення, як наріжного каменю системи цінностей, ідеологічної та моральної основи держав, визначальної ознаки їх історичного поступу та стабілізуючого фактора суспільно-політичної ситуації в них. Укладачі звіту за підсумками дослідження “Волонтерська діяльність в Європейському Союзі” стверджують, що волонтерство “мало місце в Європі скрізь протягом усієї історії... Заснована на церковних засадах ідеологія добровільного слу-

жіння громаді має давню традицію в більшості європейських країн” [3, с. 45]. Так, у Польщі витoki волонтерського руху беруть початок з часів середньовіччя від ідеології християнського милосердя і діяльності католицької церкви [3].

Численні приклади середньовічного “волонтерства” наводить у своїй книзі А. Дюнан, серед яких він згадує “міланського архієпископа св. Карла Борромео, який прийшов з далекої єпархії під час чуми 1576 р. для того, аби допомогти й підбадьорити всіх, не боячись небезпеки і зараження” [14, с. 100].

Варто відзначити цей період як час, сповнений емпіричним підґрунтям умовиводів А. Дюнана щодо теоретичних засад волонтерства. З-поміж взірців добродійної допомоги автор “Спогадів про битву під Сольферіно” називає “акти самопожертви” британців Джона Говарда, Флоренс Найтінгейл, що напряду пов’язані з історією українських земель, та інших гуманістів часів нової історії [14, с. 100, 101]. До передвісників прийдешньої інституалізації волонтерства в Європі дослідники відносять і католицьку жіночу чернецьку конгрегацію “Сестри Милосердя”, засновану в Ірландії в 1831 р. монахиною Кетрін Елізабет Мак-Олі, — одну з перших відомих волонтерських організацій [8, с. 23]. Діяльність конгрегації спрямовувалась на допомогу знедоленим та освіту малозабезпечених, а її відмінною рисою стало прийняття особливої обітниці служіння й активна громадська діяльність, що виявлялась в лобіюванні певних політичних програм.

XIX століття можна вважати особливим періодом в історії світового волонтерського руху через помітний сплеск волонтерської активності на різних континентах земної кулі. Саме до цього часу більшість дослідників відносять виникнення феномену волонтерства [17, с. 14], що може бути пояснене щонайменше двома причинами, які наочно демонструють характерні особливості волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства. По-перше, початок інституалізації волонтерського руху в Європі та світі, на нашу думку, зумовлений “винаходженням” А. Дюнаном у 1859 р. та розвитком започаткованого ним міжнародного руху Червоного Хреста. У цьому сенсі доречно згадати про Женевську конвенцію 1864 р., що фактично забезпечила підтримку діяльності та розвитку національних товариств Червоного Хреста, які на той час діяли в 16 країнах, на державному та міжнародному рівнях [12, с. 180].

Підсилюючим фактором цього аргументу є несприятлива воєнно-політична ситуація, що, на жаль, сприяла зростанню популярності ідей волонтерства: у другій половині XIX ст. у світі відбувалося близько ста збройних конфліктів, що вимагало застосування на практиці ідей А. Дюнана.

З іншого боку, за твердженням С. Хантінгтона, XIX століття було ознаменоване першою хвилею демократизації, що зародилась у США та призвела до появи у світі 32 демократичних держав [18, с. 697]. Зміцнення демократичних засад у внутрішній політиці багатьох держав сприяло органічному вplitанню волонтерства в їхнє суспільне буття,

адже демократія як політичний режим є сприятливою підставою для визрівання та плодоношення волонтерської діяльності, яка, по суті, є втіленням громадської активності, виявом громадянської позиції і громадської свідомості, формою участі у суспільних та державних справах, засобом реалізації поглядів, переконань тощо.

Саме через такі обставини, на наше переконання, волонтерський рух набирає обертів у світі, виявами чого, крім стрімкого розвитку руху Червоного Хреста, можуть бути факти вкорінення цього явища на ґрунті різних країн.

Так, у Сполучених Штатах Америки на тлі існуючого досвіду волонтерських пожежних товариств, започаткованих Б. Франкліном ще у 1736 р., XIX століття позначене низкою значущих для розвитку волонтерства подій. Серед них: істотна активізація суспільно корисної діяльності студентства в різних релігійних групах, зумовлена “Великим пробудженням” у 30-х роках; заснування в 1857 р. на базі Мічиганського університету першої в США організації Юнацької Християнської Асоціації (YMCA), провідним компонентом діяльності якої стала волонтерська робота в інтересах дітей та підлітків, поліпшення здоров’я й благополуччя населення; створення та діяльність у 1861–1865 рр. товариств допомоги панянок (Ladies’ Aid Societies), місією яких стало виготовлення перев’язувальних матеріалів, рушників, постільної білизни, сорочок, форми та наметів для учасників громадянської війни; започаткування Кларою Бартон у

1881 р. Американського Червоного Хреста; фундація в 1887 р. першої організації “Єдиний шлях” (United Way) у Денвері, штат Колорадо, задля планування й координації місцевих благодійних послуг як спосіб мобілізації спільнот для дієвого вирішення нагальних проблем [6].

Ще однією причиною активного розвитку волонтерської діяльності наприкінці XIX ст. О. В. Безпалько називає загострення соціальних проблем у Європі, що спричинило широке поширення суспільної благодійності, надання допомоги нужденним людям, об’єднаними між собою на волонтерських засадах у невеликі групи, а пізніше — у добровільні об’єднання [9, с. 164]. Підставою для такого умовиводу науковця став сетльментський рух, що виник у 1880-х рр. в Англії і пізніше поширився у США. Його метою було забезпечення гармонійного співіснування заможних і бідних співгромадян шляхом заснування сетльмент-центрів у бідних міських районах, де одні на волонтерських засадах допомагали іншим полегшити злидарське існування, отримати роботу, надати медичні послуги, організувати дозвілля та впровадити різні форми неформальної освіти серед членів громади. Першим таким закладом став благодійний центр Тойнбі Хол, заснований англіканським священнослужителем та соціальним реформатором С. Барнеттом у 1884 р. у східній частині Лондона, що спрямовувався за рахунок волонтерської діяльності зменшити соціальне розшарування громади. Від нього починається історія понад 400 сетльмент-центрів Англії та США, попередників сучас-

них волонтерських інституцій, де студенти-волонтери були провідниками освіти, різних видів культурної діяльності, помічниками місцевих жителів у вирішенні радикальних соціальних проблем. Учені зазначають, що завдяки діяльності сетльмент-центрів громада перетворювалася на дієвий суб'єкт державотворення, адже через їх функціонування ухвалювалось законодавство про дитячу працю, громадське здоров'я, дитячі садочки, були засновані служби тимчасових нянь, створені ігрові майданчики для дітей, різноманітні гуртки для самоосвіти дорослих тощо [9, с. 165]. Саме в таких обставинах, на нашу думку, полягає роль волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства, яку вона відігравала наприкінці ХІХ ст. в Європі та світі, значення для соціального становлення та розвитку населення держав часу нової історії.

Завдяки ХХ ст. виникло волонтерство як характерна ознака сьогодення та невід'ємний складник системи взаємовідносин держави та суспільства. Це знаковий період в історії волонтерства, адже він характеризується глобальним розгортанням волонтерського руху, інституалізацією волонтерської діяльності у світі, набуттям "рис масового соціального феномену" [8, с. 25]. Перша світова війна та її наслідки, суспільний прогрес, а також громадсько-політична ситуація визначили перспективи розвитку волонтерства на початку 1900-х рр.

Заснування у 1920 р. Міжнародної волонтерської служби (IVS) як громадського руху з подальшою його трансформацією у Коорди-

наційний комітет (CCIVS) під егідою ЮНЕСКО стало свідченням зростання волонтерського потенціалу в світі та потреби в організації міжкультурної взаємодії волонтерів на національному, регіональному та міжнародному рівнях, спрямування та раціонального застосування спільних зусиль.

Саме на цей час припадає перший міжнародний волонтерський проект, реалізований за участю німецької та французької молоді, від якого бере свій початок CCIVS. Метою акції було відновлення зруйнованого війною французького Ен-ан-Аргона поблизу Вердена, в районі місць найкривавіших боїв між німецькими та французькими арміями. На думку канадського дослідника Л. Лапоїнте, такий приклад волонтерської діяльності став утіленням державних позицій Франції та Німеччини щодо міжнародної солідарності та відмови від ворожнечі. Він назвав цю акцію "символом порозуміння двох раніше ворогуючих країн" [2, с. 51]. Слід зазначити, що проект від самого початку не лише був санкціонований владою, а й здобув цілковиту підтримку уряду Франції.

Однак, на жаль, ця акція стала розмінною монетою у франко-німецьких міждержавних відносинах, в яких намітилася напруженість унаслідок невдалих перемовин про репарацію. Через це французький уряд спочатку скоротив фінансування будівельно-відновлювальних робіт, потім місцева влада отримала від префектури провінції Мез заборону будь-якої підтримки проекту та, зрештою, усунула від участі в ньому німецьких волонтерів. Згодом поча-

ли псуватися стосунки учасників акції також з місцевим населенням, що в сукупності призвело до згорання проекту через півроку після його початку [4, с. 5–6].

Утім, попри свою незавершеність, перший міжнародний волонтерський проект наочно продемонстрував залежність успіху волонтерської діяльності від ставлення до неї держави та суспільства, а також схаактеризував значення таких відносин у процесі її провадження: урядова підтримка піднесла проект до ступеня “символу порозуміння” держав та народів, натомість протилежне ставлення влади звело нанівець усі благородні починання.

Водночас це не стало на заваді поширенню ідей волонтерства та їх закріпленню в суспільній практиці як Франції та Німеччини, так і інших країн Європи й світу, про що свідчать конкретні факти історії. Так, французький закон “Про асоціації” 1901 р. став “правовим благословенням волонтерських організацій”, забезпечивши стрімкий розвиток волонтерства в країні впродовж ХХ ст. та кількісні показники створення волонтерських інституцій від 60 тис. до 70 тис. на рік у наші дні [3].

Розвиток волонтерства в Німеччині в цей період пов’язаний із запровадженням у попередньому столітті принципу субсидіарності, згідно з яким надання основних соціальних послуг населенню здійснювалося організаціями громадського сектору за умов їхнього фінансування державою. Завдяки цьому в 1990 р. благодійними організаціями надавалося 70 % усіх сімейних послуг, 60 % послуг для літніх людей, 40 %

усіх медичних послуг та 90 % послуг зайнятості інвалідів. У цій ситуації при загальній кількості 548 420 штатних працівників благодійних організацій та 202 706 “сумісників” у них чисельність волонтерів сягнула 1,5 млн осіб [Там само].

Історія волонтерства у Великій Британії є свідченням секуляризації та характеризується формалізацією волонтерської діяльності й зміною ролі взаємин з державою. Дослідники пов’язують процеси активізації стосунків держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності з подіями Другої світової війни та усуненням її наслідків. Окрім цього, розвиток волонтерства у Великій Британії відбувся внаслідок громадської зневіри в державі як ефективному надавачі соціальних послуг та скорочення можливостей громадської участі в ухваленні рішень на місцевому рівні у 60-х роках минулого століття. Як наслідок, волонтерським рухом у країні наприкінці століття щороку охоплювалося 22 млн дорослих британців, що становило понад 30 % усього населення країни [Там само].

Беззаперечним лідером за темпами розвитку волонтерства впродовж ХХ ст. стали Сполучені Штати Америки, де соціально корисною діяльністю займалися мільйони людей. Особливістю “волонтерської” історії США є її відцентрово-інерційний характер, коли енергії поштовху з центру вистачає протягом тривалого часу для забезпечення поступального процесу на всій території держави, здобуваючи статус органічного елемента американського способу життя. Такі “поштовхи”, як правило, спричинені приверненням особливої

уваги до питань волонтерства очільників держави, що прискорювали темпи розвитку створення волонтерських клубів, асоціацій, бюро тощо. Так, перший такий сплеск відносять до періоду президентства Франкліна Рузвельта, який “надавав великого значення упорядкуванню території, навіть такої неосязної, як Сполучені Штати, і, окрім того, він не любив, коли люди байдикують” [13, с. 1187]. Створений ним у 1933 р. Цивільний корпус охорони довкілля (ССС) був покликаний зменшити рівень безробіття та водночас зробити внесок в охорону навколишнього середовища. До громадських робіт, чим, по суті, була програма СССР, було залучено понад 3 млн молоді, що призвело до значної активізації волонтерського руху в державі.

Черговою спонукою розквіту волонтерства в США було започаткування в 1961 р. волонтерської урядової програми “Корпус Миру” (Peace Corps), пов’язаної з ім’ям Дж. Кеннеді. Ініціатива 35-го Президента США, що, зрештою, набула законодавчого втілення, передбачала ідею “просування миру та дружби через делегування за кордон кваліфікованих працівників-громадян США, які виявили бажання допомогти народам інших країн та територій у задоволенні їхніх основних потреб, та сприяння кращому розумінню американського народу” [5]. Тільки цією програмою з моменту її започаткування до сьогодні було залучено до волонтерської діяльності близько 220 тис. американців, які реалізовували її завдання в 140 країнах світу [1]. Слід зазначити, що першими волонтерами на теренах незалежної

України стали посланці саме “Корпусу Миру”, які спричинили формування та становлення вітчизняного волонтерського руху [16, с. 83].

Слід віддати належне багатьом американським президентам, які, приділяючи належну увагу питанням волонтерської діяльності у перші роки своєї каденції, забезпечили її сучасний стан, а саме:

- 37-й президент США Р. Ніксон створив урядовий комітет з питань волонтерської діяльності у 1969 р., на підставі проведених власних досліджень дійшов висновку про необхідність існування загальнонаціональної волонтерської неурядової організації, якою згодом став Національний центр волонтерства (National Center for Voluntary Action);

- 39-й президент США Дж. Картер створив Молодіжний корпус охорони довкілля (YACC) у 1977 р., організацію на кшталт СССР, що мала забезпечити поліпшення стану довкілля та громад, піклуючись про зелені насадження та вживаючи заходи зі збереження навколишнього середовища;

- 41-й президент США Дж. Буш створив фундацію “Точки світла” (“Points of Light”) у 1990 р., що має за мету розширення можливостей для вирішення серйозних соціальних проблем шляхом волонтерської діяльності;

- 42-й президент США Б. Клінтон створив національний рух Ameri Corps у 1993 р., покликаний залучати громадян до волонтерської діяльності щодо вирішення найважливіших проблем країни [6, с. 4–6].

Такі президентські ініціативи радіальними хвилями поширювалися

територією Сполучених Штатів, що-разу стимулюючи громадську ініціативу та підносячи рівень волонтерської діяльності в країні на якісно новий щабель. Так, уже в 1986 р. у країні працювало понад 380 центрів волонтерства, що знаходилися в 94 зі 100 найбільших мегаполісів країни, 90 % з яких отримували державне фінансування та охоплювали своїми послугами 60 % населення США [6, с. 5]. Тож усвідомлення найвищими посадовими особами держави ролі та значення волонтерської діяльності сприяло набуттю нею ознак національного суспільного феномену завдяки високому ступеню її розвитку, консолідації суспільства навколо ідей взаємодопомоги та спільного вирішення соціальних проблем, створенню можливостей для безпосередньої участі кожного громадянина в процесах покращання рівня життя своїх громад та, зрештою, її утвердженню в системі відносин держави та суспільства.

Активний розвиток волонтерства у XX ст. був властивий і країнам Європи, що певний час належали до соціалістичного табору або були у складі СРСР. Щоправда, коректною ця теза буде стосовно періодів історії, не позначених комуністичним минулим, що зайвий раз демонструє характеристики волонтерства як ознаки демократичного суспільства, а отже, і вказує на певне місце волонтерської діяльності в системі його відносин з державою.

Так, з 1918 р., коли Польща здобула незалежність, волонтерські організації почали відігравати важливу роль у формуванні національної ідентичності та реінтеграції польського

суспільства. Основну частину їхньої діяльності складали питання, пов'язані з подоланням труднощів, спричинених міжімперським поділом Польщі, а також усуненням наслідків Першої світової війни. Діяльність близько 10 тис. асоціацій волонтерів та 3 тис. благодійних фондів, що були зареєстровані напередодні Другої світової війни, після її закінчення потрапила під суворий політичний і адміністративний контроль комуністичного режиму, що спричинило самоліквідацію багатьох з них, а також конфіскацію й націоналізацію їхнього майна. Єдині дозволені владою організації — Польський Червоний Хрест, Асоціація скаутів Польщі й Товариство друзів дітей — були змушені сповідувати політичні та соціальні ідеали комуністичної держави. Лише з крахом епохи комуністичного правління Польща пережила ренесанс громадянських волонтерських ініціатив, коли в період з 1992 до 1997 рр. кількість благодійних фондів збільшилася майже вдвічі, а чисельність волонтерських організацій зросла вчетверо [3].

Слід зазначити, що в цей період у країнах Європи на тлі хиткої фінансової й соціальної стабільності та сумнівної здатності урядів упоратися з цими проблемами відбувається процес “перезавантаження” волонтерського сектору з набуттям ним ознак не просто форми громадської самоорганізації, а повноправного партнера держави у вирішенні широкого спектра питань життєдіяльності суспільства. Внаслідок цього в багатьох країнах у 1990-х рр. зростає кількість волонтерських організацій — активних гравців

державної політики соціально-економічного розвитку своїх країн передусім у галузі освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення [3, с. 46]. Так, в останній декаді ХХ ст. відбуваються зміни в суспільному сприйнятті волонтерства в Німеччині, наслідком чого стала поява більш ніж 190 нових волонтерських організацій та посилення волонтерських засад у діяльності раніше діючих. Це призвело до посилення конкуренції між німецькими суб'єктами волонтерської діяльності, яких понад 300, за можливість доступу до державного ресурсу, що своєю чергою позитивно відбилась на якості їхніх соціальних послуг [3]. Прихід до влади лейбористів у Великій Британії в 1997 р. також спричинив значне зміцнення позицій волонтерської діяльності як способу залучення молоді громадського життя та пошук нових шляхів взаємодії з державою, що в результаті призвело до появи двох фундаментальних програм: Young Volunteer Challenge, спрямованої на активізацію волонтерської діяльності молоді з числа малозабезпечених верств населення, та Millennium Volunteers — з акцентом не лише на молодь, а й людей старшого віку, етнічні меншини [Там само].

Аналогічні тенденції властиві “волонтерській” історії США, де після кількох хвиль спаду і зростання протягом ХХ ст., починаючи з 1990-х рр., волонтерський рух набув масового характеру. Понад 50 % дорослого населення США в цей період беруть участь у волонтерській діяльності, близько 80 % благодійних організацій існують саме завдяки роботі волонтерів [10, с. 6].

Висновки. Зароджене в Європі явище волонтерства досить швидко поширилося світом, здобуваючи ознаки природного сегмента суспільного буття багатьох країн. На цьому шляху основними “реперними” точками стали традиції допомоги в епоху давніх цивілізацій, постулати християнської моралі, ідеї А. Дюна-на, викладені в книзі “Спогади про битву під Сольферіно”, діяльність в Ірландії католицької жіночої чернечької конгрегації “Сестри Милосердя”, створення Міжнародного Комітету Червоного Хреста, заснування численних організацій у США у період “Великого пробудження”, селі-ментський рух, глобалізація волонтерства на початку ХХ ст., перший міжнародний волонтерський проект з відновлення Ен-ан-Аргона, волонтерські ініціативи президентів США, подолання наслідків тоталітаризму у посткомуністичних державах тощо.

Очевидно, що ці події, процеси та явища зумовили сучасний стан взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у світі, що потребує додаткового вивчення, а отже, становить дослідницьке поле для подальших наукових розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Fast Facts* [Electronic source] // Peace Corps. — Retrieved from: <http://www.peacecorps.gov/about/fastfacts/>
2. *Lapointe L. Who Cares ... Why Care?* / L. Lapointe // *Migrações*. — 2011. — № 9. — P. 37–68.
3. *Study on Volunteering in the European Union* [Electronic source]: Final Report // Brussels: GHK. — 2010. — 326 p. — Retrieved from: <http://>

- ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf
4. *The first work camp of Service Civil International: Archives Documentation / SCI International Archives.* — La Chaux-de-Fonds: SCI, 2010. — 62 p.
 5. *The Peace Corps Act* [Electronic source]: Public Law 87-293 (September 22, 1961) (as amended) // Peace Corps. — Retrieved from: <http://files.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/ms101.pdf>
 6. *Volunteer Centers: A History of America* [Electronic source] // Hands On Network. — Retrieved from: http://www.handsonnetwork.org/files/resources/VCS_A_History_of_America.pdf
 7. Алфеев И. “Кто мой ближний?”. О милосердном самарянине. Неделя 25-я по Пятидесятнице. Праздники [Электронный ресурс] / Епископ Иларион (Алфеев) // Православие и мир. — 2007. — Режим доступа: http://www.pravmir.ru/stat-content/sc_printer_2474.html
 8. Апухтін В. Г. До питання розвитку волонтерського руху в Україні та Європі / В. Г. Апухтін, О. Є. Богомолів // Волонтерський рух: історія, сучасність, перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 квітня 2015 р. — Х.: Вид-во ХНАДУ, 2015. — С. 23–27.
 9. Безпалько О. В. Організація соціально-педагогічної роботи з дітьми та молоддю у територіальній громаді: теоретико-методичні основи: монографія / О. В. Безпалько. — К.: Наук. світ, 2006. — 363 с.
 10. *Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп.* — К.: НІСД, 2015. — 36 с.
 11. Голуб В. Л. Про небезпеку спотворення суспільного сприйняття волонтерства / В. Л. Голуб // Волонтерський рух: історія, сучасність, перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 квітня 2015 р. — Х.: Вид-во ХНАДУ, 2015. — С. 41–44.
 12. Грибан О. Г. Історичні обставини створення та початковий етап діяльності російського товариства червоного хреста в українських губерніях (кінець XIX — початок XX ст.) / О. Г. Грибан // Вісн. аграр. історії. — 2012. — № 3. — С. 179–184.
 13. Дженкинс Р. Франклин Делано Рузвельт / Р. Дженкинс; [пер. с англ. Т. Лукьяновой]. — М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2013. — 240 с.
 14. Дюнан А. Воспоминание о битве при Сольферино / А. Дюнан; [пер. с фр.]. — [3-е изд., без изм.]. — М.: Междунар. Комитет Красного Креста, 2009. — 108 с.
 15. Коваленко О. О. Філософсько-правовий аспект волі як чинника, що обумовлює поведінку суб'єкта трудового права / О. О. Коваленко // Зб. наук. пр. Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди “ПРАВО”. — 2011. — Вип. 17. — С. 53–55.
 16. Кожухаренко Л. В. Волонтерський рух у світі й Україні: історія і сьогодення / Л. В. Кожухаренко // Волонтерський рух: історія, сучасність, перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 квітня 2015 р. — Х.: Вид-во ХНАДУ, 2015. — С. 82–86.
 17. *Менеджмент волонтерських груп від А до Я: навч.-метод. посібник* / за ред. Т. Л. Лях; авт.-кол.: З. П. Бондаренко, Т. В. Журавель, Т. Л. Лях та ін. — К.: Версо-04, 2012. — 288 с.
 18. Хантингтон С. Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации / С. Хантингтон // Хрестоматия. Политология. — М.: Гардарики, 2000. — С. 692–703.
 19. Цицерон М. Т. О старости. О дружбе. Об обязанностях / М. Т. Цицерон; Академия наук СССР. — М.: Наука, 1974. — 248 с.

Гунченко Катерина Миколаївна,
аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

Гунченко Екатерина Николаевна,
аспирант Института проблем государственного управления и местного самоуправления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Ekaterina Nikolayevna Gunchenko,
aspirant of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-Government National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.



РОЗШИРЕННЯ АВТОНОМІЇ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Розглянуто окремі питання розширення автономії вищих навчальних закладів як основоположного принципу вищої освіти. Незважаючи на існуючі проблеми, лише за умови послідовної реалізації університетської автономії в Україні стає можливим формування конкурентоспроможної системи освіти.

Ключові слова: вища освіта, система вищої освіти, реформа освіти, вищі навчальні заклади (ВНЗ), автономія вищого навчального закладу.

РАСШИРЕНИЕ АВТОНОМИИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. Рассмотрены отдельные вопросы расширения автономии высших учебных заведений как основополагающего принципа высшего образования. Несмотря на существующие проблемы, лишь при условии последовательной реализации университетской автономии в Украине становится возможным формирование конкурентоспособной системы образования.

Ключевые слова: высшее образование, система высшего образования, форма образования, высшие учебные заведения, автономия высшего учебного заведения.

GREATER AUTONOMY HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF UKRAINE TODAY

Abstract. The article is devoted to specific issues of expanding the autonomy of higher education instituted as a fundamental principle of the institution of higher education. Despite the problems only if the consistent implementation of university autonomy in Ukraine becomes possible formation of a competitive education system. Bologna Process confirmed the independence and autonomy of universities as a basis for confidence that the system of higher education and research will continuously adapt to changing needs, society and the need for development of scientific knowledge. As to the signing of this declaration (statement) Ministers of Education, and after the signing process integrates higher school in Europe was at several levels, of which the principal is a specific level of universities, especially universities, forced to go to meet students interest in education, which were found in several countries simply to increase the chances of finding a job.

Keywords: higher education, higher education system, education reform, higher educational establishments, the autonomy of higher educational establishment.

Постановка проблеми. Безсумнівно, що в сучасних умовах освіта відіграє важливу роль у державі. Це пов'язано з тим, що від рівня розвитку освітньої системи залежить майбутнє України, її економічна і правова стабільність. Крім того, право на освіту є одним із основних і невід'ємних конституційних прав громадян України. Відносини у сфері вищої освіти регулюються Конституцією України, Законом України "Про вищу освіту" та іншими законами, що містять норми, прийняті для регулювання цих відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку автономії вищої освіти в Україні посідає важливе місце у дослідженнях віт-

чизняних вчених, зокрема, у працях В. Сафонові, А. Здищук, А. Кольт, О. Гаращук, В. Виноградової та ін. В окремих працях висвітлено організаційне забезпечення інноваційного розвитку вищих навчальних закладів, особливості впливу сучасних факторів на розвиток університетської освіти. Водночас недостатньо уваги, на нашу думку, приділено розкриттю питання сучасного стану автономії вишів в Україні.

Мета статті. Визначити сучасний стан автономії вищих навчальних закладів України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні поки не існує загальноприйнятого визначення автономії ВНЗ. Уявлення про її рівень зале-

жить від сформованих у кожній конкретній державі: системи управління, рівня розвитку культури, науки і освіти, університетських традицій тощо. Такі країни, як Великобританія, Ірландія, Нідерланди, Фінляндія, Австрія та Данія, надають вишам широку автономію з певними вимогами відповідальності. В інших країнах — у Бельгії, Німеччині та Греції — внутрішнє управління ВНЗ значною мірою обмежене. Приєднання України в 2005 р. до Болонської угоди означало її згоду на реформацію в системі освіти, тобто на ті істотні зміни, які пропонує Велика Хартія.

У Великій Хартії європейських університетів (Болонья, 18 вересня 1988 р.) автономія названа одним із фундаментальних принципів університетів — “університет є автономною установою, яка знаходиться в основі товариств, по-різному організованих відповідно до особливостей географії та історичних традицій; він створює, вивчає, оцінює і передає з покоління в покоління культуру за допомогою наукових досліджень і навчання. Щоб відповідати вимогам навколишнього світу, ці дослідження і навчання повинні бути морально та інтелектуально незалежні від усіх політичних властей і економічного тиску” [6]. Таке визначення передбачає серйозні зміни в системі вітчизняної освіти, перехід багатьох ВНЗ до нової організаційно-правової форми — автономним освітнім організаціям. Цей процес викликає неоднозначне ставлення професорсько-викладацького корпусу, наукової громадськості, оскільки така реформація може призвести до несприятливих наслідків.

Україна обрала свій шлях автономізації ВНЗ, визначений Законом України “Про вищу освіту”. Тому з 2014 р. автономія освітніх установ в Україні — один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти. Під автономією вищого навчального закладу в Законі розуміється самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів [2].

Розширення автономії ВНЗ України зачепило насамперед їх правовий статус, адже до реформації державні вищі діяли в тих самих правових рамках, що й державні установи. Однак обмежена свобода дій і надмірна уніфікація нормативних вимог не дали змогу враховувати особливості кожного окремого ВНЗ. Очевидно, українським вишам була необхідна велика автономія і менша уніфікація порівняно з рештою державних установ.

Наділивши ВНЗ автономією, законодавство надало їм ряд повноважень, якими раніше вони не володіли. Управління діяльністю автономного ВНЗ і її організація, розширення самостійності створює для них нові ризики, що неминуче вимагає підвищення якості управлінського складу інститутів, університетів та академій. Оскільки існує безпосередній зв'язок між правовим статусом ВНЗ і системою управління ним, то при наданні їм широкої автономії була кардинально перебудована їх внутрішня

система управління [9]. Управління державними і муніципальними освітніми установами будується на принципах єдиначальності та самоврядування.

Самоврядування освітнього закладу здійснюється радою освітньої установи, загальними зборами, педагогічною радою та ін. Загальне керівництво державним чи муніципальним вищим навчальним закладом здійснює виборний представницький орган — вчену раду. Порядок формування органів управління освітнього закладу та їх компетенція визначаються статутом освітнього закладу. В рамках чинного законодавства України вищий навчальний заклад виконує розробку та прийняття статуту, в якому закріплюються основні положення, що регулюють його життєдіяльність. Значними повноваженнями володіє ВНЗ у сфері організаційно-кадрової політики. Тепер він самостійно визначає структуру управління, вирішує питання розподілу посадових обов'язків, штатного розкладу, підбору, прийому на роботу і розстановки кадрів тощо [1].

Організація структури органів управління є самостійною сферою повноважень ВНЗ. Ним самостійно формується студентський контингент [6]. Однак, реалізуючи ці повноваження, виш має керуватися встановленими для нього контрольними цифрами і квотами, зумовленими ліцензією на ведення освітньої діяльності. Вищий навчальний заклад самостійно здійснює освітній процес у рамках, окреслених статутом, ліцензією та свідоцтвом про державну реєстрацію. Також розробляє та

затверджує освітні програми, навчальні плани, програми навчальних курсів; організовує методичне забезпечення освітнього процесу; здійснює контроль успішності і проміжну атестацію студентів [4]. Проте це врегульовано ступенем передбаченої автономії кожного окремого ВНЗ.

Висновки. Отже, ВНЗ в Україні надано право самостійно розпоряджатися коштами, отриманими від надання платних послуг, встановлювати мінімальний та максимальний обсяги навчального навантаження педагогічних і науково-педагогічних працівників. За університетами закріплюють окремі права на створені ними об'єкти інтелектуальної власності, права відкривати банківські рахунки та користуватися банківськими кредитами; розширено участь університетів у формуванні структури і обсягів державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою тощо. Реалізація університетської автономії в Україні можлива через здійснення зобов'язань України за Болонською системою, а також через укладання угоди з тими університетами, які братимуть на себе відповідні зобов'язання забезпечення якості та прозорості всіх видів звітності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вакарчук І. Удосконалення законодавства про вищу освіту [Електронний ресурс] / І. Вакарчук // ВРУ "Віче". — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1056/>
2. Закон України "Про вищу освіту" № 1556-VII, від 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим

- доступу: http://www.osvita.org.ua/pravo/law_05/part_05.html
3. *Kvim С.* Інноваційність як норма освітніх реформ [Електронний ресурс] / С. Квіт // Дзеркало тижня. — № 7 (735). — 28 лютого — 6 березня 2009. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/3000/3300/65521/>
 4. *Сінкевич Є. Г.* До проблеми запровадження університетської автономії: вітчизняний та зарубіжний досвід / Є. Г. Сінкевич // Історія. Наук. пр. — 2009. — Т. 104. — Вип. 91. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal>
 5. *Університетська автономія* — запорука якості української освіти [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://press.ukma.kiev.ua/index.php?option>
 6. *Хартія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта*: [створена на Міжнар. конф. “Ольвійський форум — 2009” у Ялті 11–15 черв. 2009 р.] // Освіта України. — 2009. — 10 лип. — С. 5.
 7. *Ordorika I.* 2003. The limits of university autonomy: power and politics at the Universidad Nacional Autonoma de Mexico. Higher Education 46: 361–388.
 8. *Romo de la Rosa A.* 2007. Institutional Autonomy and Academic Freedom: A Perspective from the American Continent. Higher Education Policy 20: 275–288.
 9. *Fielden J.* 2008. Global Trends in University Governance. World Bank Education Working Paper Series Washington: The World Bank.



Гурковський Володимир Іванович, доктор наук з державного управління, професор кафедри інформаційної політики й електронного врядування Національної академії державного управління при Президентові України.

Гурковский Владимир Иванович, доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры информационной политики и электронного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Vladimir Ivanovich Hurkovskyu, Doctor of Public Administration, professor of information policy and e-government National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

СУЧАСНІ МЕДІА ТА ПРОТИДІЇ РОСІЙСЬКІЙ ПРОПАГАНДИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Анотація. Розкрито сутність та особливості функціонування сучасних медіа, визначено їхню роль у формуванні інформаційного середовища та заходи протидії російській пропаганді в українському інформаційному полі.

Ключові слова: російська пропаганда, конвергентні медіа, інформаційна війна, інформаційно-психологічні операції, інформаційна агресія, соціальні мережі, блоги, електронні ЗМІ, інформаційний простір.

СОВРЕМЕННЫЕ МЕДИА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОПАГАНДЕ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. Раскрыты сущность и особенности функционирования современных медиа, определены их роль в формировании информационной среды и меры противодействия российской пропаганде в украинском информационном поле.

Ключевые слова: российская пропаганда, конвергентные медиа, информационная война, информационно-психологические операции, информационная агрессия, социальные сети, блоги, электронные СМИ, информационное пространство.

MODERN MEDIA AND ANTI-RUSSIAN PROPAGANDA: STATE-MANAGEMENT ASPECTS

Abstract. The article reveals the essence and peculiarities of the modern media, imposed their role in shaping the information environment, determined measures against Ukrainian Russian propaganda in the information field.

Keywords: Russian propaganda, convergent media, information warfare, information and psychological operations, information aggression, social networks, blogs, electronic media, information space.

Постановка проблеми. За сучасних умов інформаційний простір дедалі більше впливає на стан громадської думки та стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки. У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, як один із напрямів інформаційної війни, агресором використовується пропаганда війни через засоби масової інформації, а також представниками керівництва країни та наближеними до нього політичними діячами і науковцями. Російська пропаганда (англ. *russian propaganda*, нім. *russische Propaganda*), або кремлівська пропаганда, — російська державна інформаційна політика, спеціальні інформаційні заходи (“спецоперації”, “політичні технології”) та відповідні державні органи і установи, які під виглядом “суспільного інформування” займаються психологічною обробкою населення Російської Федерації, а також населення інших країн — насамперед країн пострадянського російськомовного простору [5].

Згадаємо події, пов'язані з анексією Криму, коли за допомогою медіа РФ було проведено потужні інформаційно-пропагандистські акції,

щоб завуалювати свою агресивну політику, як “забезпечення законних прав та інтересів російських і російськомовних громадян південно-східної України, прагнень до державної самостійності ДНР і ЛНР як частин “Новоросії” й виправдати вторгнення російських військ на територію материкової України тощо.

Цілком очевидно, що керівництво російської спеціальної операції з анексії української території під кодовою назвою “Російська весна” розглядало сучасні медіа як основний інструмент дезінформації населення окупованих територій для рекрутування прихильників і підживлення їхніх фобій та страхів.

Тому для суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема Міністерства інформаційної політики, нині надзвичайно актуально випрацювати надійний механізм упереджувальної протидії негативним інформаційним впливам і визначити методологічні засади такої протидії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методи використання спецслужбами країн Заходу засобів масової інформації для проведення ідеологічної диверсії проти соціаліс-

тичних держав вивчали у своїх працях Н. В. Мерзлікін та В. М. Шевчук. Науковці радянської доби (А. Т. Бедрін, М. Й. Кунц) присвятили свої дисертаційні дослідження проблемі боротьби органів державної безпеки з розвідувально-підривною діяльністю іноземних розвідок, пов'язану з використанням каналу журналістських зв'язків.

Останнім часом проблематику зовнішніх впливів, зокрема інформаційних, на Україну досліджували такі вітчизняні науковці, як О. М. Юрченко [1], О. О. Поляруш [2], Я. М. Жарков, В. М. Петрик [3], М. М. Присяжнюк, М. А. Шайнога [4]. Проблеми протидії спеціальним інформаційним операціям присвячені праці О. В. Литвиненка, В. В. Острохова та ін. Зміни медіа-простору та розвиток медіа вивчали Д. Тупчієнко, Л. Мудрак [7].

В Україні досі немає системних досліджень особливостей використання сучасних медіа, технологій пропаганди як елементу інформаційної агресії в Україні, тому в умовах сьогодення наукові розвідки в цьому напрямі є надзвичайно актуальними та своєчасними.

Мета статті. Розкриття сутності та особливостей пропаганди, механізмів її розповсюдження через сучасні медіа та з'ясування їхньої ролі у формуванні інформаційного середовища на сучасному етапі.

Для досягнення мети потрібно розв'язати такі завдання:

- схарактеризувати стан складових інформаційно-комунікаційної інфраструктури України, виявити причини недосконалості державного управління в галузі інформаційної

безпеки та чинники, що сприяють її вразливості;

- розкрити механізм маніпулятивного впливу, який чинять сучасні медіа; визначити цілі пропаганди; класифікувати і проаналізувати характерні особливості, функціональні можливості, способи використання конвергентних медіа та з'ясувати їхню роль у зовнішньополітичному протистоянні;

- сформулювати заходи протидії російській пропаганді як складової інформаційної агресії та щодо України.

Виклад основного матеріалу. Зростання загроз національній безпеці, збільшення кількості та інтенсивності заходів, спрямованих на порушення територіальної цілісності, посилення інформаційних атак ЗМІ та конвергентних медіа на населення України висувають принципово нові вимоги до організації системної роботи суб'єктів національної безпеки у сфері інформаційної безпеки щодо протидії інформаційно-психологічним впливам.

Зростання впливу медіа призводить до розгортання серйозного інформаційного протистояння між державами, що може знизити рівень довіри між їхнім населенням і легко підірвати авторитет будь-якої країни.

Причинами зниження довіри до держави з боку інших учасників міжнародних відносин є:

- недостатньо чітка побудова національної стратегії забезпечення інформаційно-психологічної безпеки;

- застарілі підходи до реалізації державної інформаційної політики та недостатня оцінка можливостей

нових медіа в інтересах національної безпеки;

– відсутність у державному секторі фахівців, здатних працювати в новій візуальній системі, ефективно й оперативно протидіяти пропаганді у мережі.

Події останніх років, пов'язані з військовою окупацією АРК, Луганської та Донецької області, засвідчили, що пропаганда як засіб інформаційного тиску стала могутнім інструментом інформаційно-психологічного впливу, що визначає появу, перебіг і кінцевий результат проблем миру та війни.

Як справедливо зазначив український дослідник у сфері національної безпеки Г. П. Ситник, якщо не розробити і не впровадити цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів та належних механізмів її реалізації, через накопичений потенціал загроз національній безпеці може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави [6, с. 11]. Цілком погоджуючись з ученим, наголосимо, що на сучасному етапі важливим завданням для суб'єктів забезпечення національної безпеки є подолання зовнішніх загроз українській державності, що передбачає протидію реальним інформаційним операціям з боку іноземних держав.

Військово-політична агресія Російської Федерації з лютого 2014 р. довела, що інформаційний вплив у міждержавних відносинах можна використовувати не лише для досягнення прагматичних цілей зовнішньої політики, а й безпосередньо для підготовки сприятливих умов проведення повномасштабної інформацій-

ної та справжньої війни. Культивування міфів “братських народів”, “Великої Перемоги”, страхи холодної війни щодо Заходу, західних цінностей — усе це поступово насаджувалося ще радянською пропагандистською машиною.

Окрім того, вивчаючи сутність пропаганди, можна стверджувати, що її використання здійснюється передусім з метою створення приводу для війни. Зокрема, події на Майдані мали стати “спусковим гачком” відкритого конфлікту. Ґрунтуючись на вже поширених стереотипах і міфах, російська пропаганда викривила справжні причини й перебіг протестів, демонізувала Майдан, навішувала на нього негативні ярлики й закликала російськомовне населення України “захищатися” та забезпечила готовність суспільства до кровопролиття. Це відбувалося на тлі демонізації Євросоюзу й НАТО, дискредитації євроінтеграційного курсу, формування цілого ряду брехливих міфів стосовно цих міжнародних інституцій (не гребуючи пропагандою гомофобії й ототожненням ЄС із одностатевими шлюбами, маніпуляцією релігійними питаннями тощо).

Події, що ми спостерігаємо останні два роки, засвідчили, що пропаганда спроможна перетворювати братів на клятих ворогів, а братський український народ — на ворожих аморальних фашистів, “куплених американцями”, та закликати до насильства. Передусім йдеться про те, коли від поширення ненависті й шовіністичної істерії російські пропагандисти перейшли до прямих закликів убивати українців. Пригадаємо, що це почалося вже наприкінці квітня, але

особливо — після трагічних подій в Одесі 2 травня [19]. Це відбувалося паралельно з розгортанням військової операції проти України. Готовність місцевих жителів до насильства або підтримки насильства проти решти українців була необхідна для того, щоб забезпечити росіянам підтримку військового вторгнення.

На жаль, наша держава поки що не належить до тих країн, які навчилися на національному рівні опановувати стратегії протидії російській пропаганді та ефективно їх реалізовувати. Також слід зазначити, що наукою державного управління тематика пропаганди системно не досліджувалася взагалі.

Спробуємо розібратись яким чином пропаганда доводиться до споживача інформації.

Для дієвого проведення пропагандистських акцій насамперед використовують одночасно традиційні інформаційні канали ЗМІ (наприклад, “Вісті тижня” Д. Кисельова) і наступальні кіберзасоби, за допомогою яких споживачам поширюють спеціальні пропагандистські продукти. Мета цих засобів полягає в досягненні стратегічної інформаційної переваги через маніпулятивне нав’язування населенню “країни-жертви” бажаних цінностей, поведінкових моделей і рішень, вигідних “країні-агресору”.

Такими кіберзасобами передусім є як традиційні ЗМІ, так і конвергентні медіа, які дають змогу ефективніше передавати повідомлення та обмінюватися ними, оперативніше встановлювати, підтримувати комунікативні зв’язки, формувати та символізувати образи об’єктів, доносити до цільо-

вих груп сюжети, які впливають на розум і свідомість.

Потужним провідником російської пропаганди є медіа-ресурси (“Первый республиканский”, ДНР ТВ, “Центральное информационное агентство Новороссии”, газета “Новороссия” та ін.) проросійських та сепаратистських організацій та груп.

В Одесі існує “Куликове поле” — відносно аморфне середовище різних груп і організацій Одеси, які проводять часто окрему інформаційну діяльність, — від гасел про децентралізацію до відвертих антиукраїнських закликів. Інформація поширюється від імені груп “Одесса — Южный фронт”, “Молодежное единство”, “Одесса — Россия”, “Антимайдан”. Після трагічних подій 2 травня 2014 р. ці групи значно знизили свою активність [Там само].

Мережа таких інструментів впливу функціонує чітко й злагоджено, продукуючи “правильне” розуміння та скеровуючи населення і міжнародну спільноту у вигідному напрямі, тобто конвергентні медіа є одночасно засобом впливу та інструментом маніпуляції й реалізації сценаріїв інформаційної агресії.

Термін “конвергентні медіа” почали активно використовувати у ХХІ ст., коли виникли інтерактивні електронні видання, нові форми комунікації виробників контенту.

Конвергентні медіа — це насамперед нові технології, поширення та злиття старих традиційних форм медіа з Інтернетом, зміна принципів споживання інформації та зміна ставлення людей до медіа. Вони створюють новий медійний ландшафт і

трансформують традиційні медійні бізнесові моделі [7, с. 258].

Словник WEBopedia трактує конвергентні медіа як “загальний термін для багатьох різних форм електронної комунікації, заснованої на використанні комп’ютерних технологій” [8]. Якщо до традиційних медіа належать друковані газети і журнали, то до нових зараховують різноманітні засоби масової комунікації, що поширюються переважно через Інтернет:

- веб-сайти, електронні ЗМІ;
- інтернетові плеєри теле- і радіоканалів;
- CatchUpTV — інтернетові сервіси, що дають змогу переглядати записані телепрограми — Virgin Media, World TVpc, Live Internet TV;
- відеосервіси — Hulu, YouTube;
- мережі міні-блогів, наприклад, Твітер;
- соціальні мережі MySpase, Фейсбук, Linked;
- блоги;
- портали громадської журналістики — Digg;
- інтернетові радіосервіси — Pandora;
- фотосервіси — Flickr, Picasa;
- мобільні комунікації та ін.

У нових медіа повідомлення можна швидше коригувати залежно від певної ситуації і настроїв обраної аудиторії. На відміну від монологічних каналів отримання відкритої інформації (ЗМІ), аудиторії яких були лише пасивними споживачами повідомлень, засоби електронної комунікації створили широкі можливості для розвитку діалогічного зв’язку між особами, зацікавленими в надсиланні повідомлення, і цільовою

аудиторією, якій воно адресоване. Традиційні ЗМІ навіть в електронній формі значно поступаються міжнародним мережевим майданчикам, знижуючи ступінь довіри до джерела інформації з боку цільової аудиторії, на яку він намагається вплинути.

Нові медіа стали ефективним типом комунікацій, здатним передавати повідомлення цільовим аудиторіям для розширення ефективної комунікаційної стратегії. Визначаючи способи поведінки в просторі інформаційних потоків та обмінів, вони можуть просувати державні інтереси за кордоном і формувати ціннісну й цільову структуру глобального інформаційного простору.

Не можна ігнорувати активність лідерів міжнародних інституцій у Фейсбуці, Твітері та на аналогічних ресурсах, адже ці мережі досягли дуже високого результату: створили стандарт для інформаційного обміну й ведення зовнішньополітичного діалогу майбутнього та стали ефективним засобом маніпулятивного впливу.

З’ясуємо природу і сутність функціонування основних електронних каналів комунікації (обміну, споживання та отримання інформації), які можна класифікувати як електронні ЗМІ (журнали, газети, інформаційні агенції), соціальні мережі (найпопулярнішими є Фейсбук, Твітер, ВК), блоги, мобільний зв’язок.

Електронні ЗМІ мають великі переваги над традиційними. Насамперед це низька вартість інформаційного продукту; обсяг, не обмежений газетними смугами або ефірним часом; екстериторіальність, тобто матеріал, доступний там, де є Інтернет;

мультимедійність, що передбачає використання практично всіх видів передавання інформації (текст, фото, звук, відео, графіка) [12].

Багато традиційних ЗМІ, які мають свої версії в електронному форматі, застосовують таку блогіву функцію, як коментарі, що дає змогу комунікаторові відстежити ефект свого повідомлення серед цільової аудиторії.

Використовуючи потенціал електронних ЗМІ, цільова аудиторія може швидко отримувати недостовірну інформацію, чутки, “достовірні” компрометувальні фото- і відеоматеріали. В електронних ЗМІ неправдиву інформацію можна також викласти на “чорному” сайті, на який потім можна послатися, а інформацію з нього — транслювати іншим споживачам. Після цього інформаційну хвилю підхоплюють інші електронні ЗМІ, які можуть передавати цю інформацію в мережі як цілісно, так і частково. Крім того, в електронних ЗМІ можна викидати повідомлення з контексту, транслювати лише неважливі фрагменти, перекирувати зміст, замовчувати невикладну інформацію, викладати дезінформацію та напівправду, посилаючись на авторитетні джерела. Особливістю розповсюдження інформації через електронні ЗМІ є те, що через них можна поширити не лише неперевірену, неповну інформацію, а й відверту неправду, яку миттєво підхоплюють численні сайти, а про спростування цієї інформації проінформують лише одиниці.

Електронні ЗМІ є джерелом формування так званого “фейку” (від англ. сленгового слова *fake* — фаль-

шивка) та основним інструментом поширення неправдивої інформації і пропаганди як форм реалізації інформаційної агресії. Сьогодні фейком найчастіше називають:

- 1) фотокартки, створені у фотошопі;
- 2) відеоролики, змонтовані або відзняті в інший час і в іншому місці;
- 3) фальшиві новини, які відразу дуже важко відрізнити від правди (те, що раніше звалось “газетною качкою”);
- 4) сторінки в соціальних мережах, створені від імені інших (переважно відомих) людей.

Одним із перших прикладів фейку під час висвітлення подій в Україні 2014 р. стало повідомлення про велику кількість “біженців” з території нашої держави до Росії, що насправді було засвідчено сюжетом з контрольно-перепускного пункту Шегіні на польському кордоні. І тільки завдяки фотоматеріалам з реального українсько-російського кордону цю новину було спростовано. Запам’яталася і жінка, що по черзі зіграла ролі солдатської матері, харків’янки, одеситки, а потім втілюючи від “бандерівців-наркоманів, які ненавидять російськомовних, росіян і Росію”.

З кінця лютого 2014 р. видання “Известия”, “Российская газета”, “Московский комсомолец”, “КоммерсантЪ”, “Взгляд”, а також інформаційні агенції “РИА Новости”, “ИТАР-ТАСС”, “РОСБАЛТ”, “АИС” передруковували неперевірені новини та створювали неправдиві повідомлення (наприклад, про перехід на бік Росії фрегата ВМС України “Тетьман Сагайдачний”).

Моніторинг російських електронних ЗМІ протягом 2014–2015 рр. довів, що діяльність більшості з них спрямована на приниження української нації та розколу нашої держави, розповідають про “величие русского Духа”, “славу русского оружия”, про те, що “русские спасли мир от коричневой чумы”. Українців російські електронні ЗМІ позиціонують як недорозвинених росіян, тупих і патологічно жорстоких приспівників фашистів чи дешевих “вимивачів європейських туалетів” [13]. Ці висловлювання демонструють неприховану зневагу державної інформаційної політики РФ до нашої держави.

Електронні ЗМІ постійно поширюють у мережі промови найвищих посадових осіб. Зокрема, президент РФ В. Путін у своїй риториці постійно протягом останніх 6 років підкидав “яблука розбрату”, стверджуючи, що “Україна — це навіть не держава” [14] у 2008 р., “Росія могла б перемогти в Другій світовій війні і без України” [15] у 2010 р., а під час виступу на Федеральних зборах 18 березня 2014 р. заявив, що “в Україні взагалі немає з ким говорити”, а дії російських військ на території суверенної України назвав “захистом” мешканців Криму, які “звернулися по допомогу до Росії”, “Крим ніколи не буде бандерівським” [16].

Щоб створити враження, що світова преса підтримує дії Росії, російські інформаційні агенції вдавалися до довільного трактування заяв міжнародних лідерів (Дж. Керрі — агенція ІТАР-ТАРС, позиції Китаю — ІА REGNUM). Також російські інформаційні агенції поширюють теги (дескриптори), позначені черво-

ним шрифтом: “Угроза гражданской войны на Украине” — ІА REGNUM, “КРИЗИС НА УКРАИНЕ” — ІТАР-ТАРС.

В умовах зростання динаміки комунікаційних процесів неабиякого значення набуває вплив соціальних мереж, які дають змогу створювати соціальні спільноти (ком’юніті), групи підтримки в онлайн-режимі. Тобто інтерактивні суспільні мережі, ґрунтуючись на інфраструктурі зв’язку, стали виявом людської діяльності.

Соціальні мережі — це інтернетні співтовариства користувачів, об’єднаних за будь-якою ознакою на основі одного сайту, причому на функціонування мережі не впливає географічна віддаленість її учасників один від одного.

Соціальні мережі, що стали Інтернетом в Інтернеті, є найбільшими платформами для обміну та поширення інформації, зокрема й деструктивного змісту. За оцінками фахівців, ефективність від використання соціальних мереж для сучасних технологій впливу на свідомість громадян та суспільства в десятки разів вища, ніж від стандартних механізмів психологічного впливу на населення.

Нові соціальні норми останнього десятиліття ХХ ст. вирости з наданої мережею можливості встановлювати суспільні зв’язки багатьох з багатьма. Соціолог Г. Рейнгольд, зокрема, зазначив, що складні соціальні мережі існували завжди, а технічні досягнення в галузі зв’язку роблять їх основною формою соціальної організації [19]. Справді, у сучасних соціокультурних умовах соціальні мережі можна прирівняти до ЗМІ, оскільки

фактично вони виконують усі функції засобів масової комунікації. За критерієм доступності мережева комунікація є найефективнішою. Традиційні засоби масової комунікації виконують роль центрів, що спочатку акумулюють інформацію, а потім сортують та поширюють її, тоді як для соціальних мереж характерна потенційно нескінченна кількість незалежних центрів акумуляції і поширення інформації, що зумовлює її глобальність і безконтрольність.

Останнім часом уже стало звичним організовувати масові заходи та протестні акції через соціальні мережі. Зокрема, через групи “Сопротивление Новороссии”, “Антимайдан” у соціальній мережі “ВК” постійно поширюють заклики до протестів проти “нацистського маршу” і “бандерівського свавілля”, через активні групи “Жизнь солдата”, “ДМБ Солдаты” та інші 13 жовтня цього року в Києві під будівлею Адміністрації Президента було організовано збір 300 військовослужбовців строкової служби Національної гвардії України з вимогою про демобілізацію. За інформацією СБУ, до цих акцій причетний 18 центр ФСБ РФ, який організовує інформаційні атаки проти України [18].

Соціальні мережі відігравали ключову роль у розпаленні ненависті та ескалації насильства протягом зими — весни 2014 р. На самому початку російської операції (грудень 2013 р.) було створено численні групи в соцмережах (передусім у “ВКонтакте”), присвячені ідеям Антимайдану в різних форматах. Спочатку значна кількість дописувачів мала “прописку” в російських містах,

у лютому—березні серед дописувачів з’явилося багато юзерів із Криму, що свідчить про активне залучення місцевого населення до інформаційної війни на боці Росії. Проте з березня кількість членів груп та дописувачів збільшилася за рахунок населення безпосередньо східних та південних областей, що є природним наслідком ескалації напруженості та залучення до конфлікту більшої кількості людей.

У соцмережах поширюються великі обсяги недостовірної (фейкової) інформації: неперевірені “фотофакти”, “відео очевидців”, “коментарі учасників” тощо. Загалом через соцмережі поширюються ті самі міфи й стереотипи, які створює російська пропаганда; також культивується емоційний стан тривоги, постійної готовності до захисної агресії [19].

Українські науковці вивчали становлення мережі Інтернет, появу інтернетових ЗМІ, а також розвиток блогосфери, проте майже немає досліджень про соціальні мережі та їхній вплив на користувачів. Основною перевагою соціальних мереж, на відміну від електронних ЗМІ, є їхня загальнодоступність. Якщо електронне видання має свою цільову аудиторію, то соціальні мережі об’єднують усіх завдяки міжнародному статусу. Саме тому вони почали впливати не лише на міжнародну цільову аудиторію, а й на самих комунікаторів. Провідні періодичні видання світу змушені використовувати спеціальну функцію, що дає змогу оцінити їхні публікації в найбільших соціальних мережах світу — Фейсбуці і Твіттері. Це робить їх певною мірою залежними від соціальних мереж, які ста-

ють ще популярнішими за рахунок інформаційного обміну новинами з міжнародними виданнями. Соціальні мережі надають користувачам інтегровані інформаційні можливості друкованих ЗМІ, радіо й телебачення, рекламних агенцій, довірчого корпоративного, сімейного спілкування. Фейсбук і Твітер стали інструментом політичних лідерів у їхніх публічних дискусіях з міжнародною аудиторією. Наприклад, Твітер створив найпопулярніший на сьогодні в США інтернетовий майданчик, де користувачі можуть висловлювати своє невдоволення і їх почують.

Соціальна мережа Твітер, яку називають сервісом мікроблогів, обслуговує щомісяця понад 200 млн осіб, серед яких — Папа Бенедикт XVI і перша леді США Мішель Обама. Кількість користувачів Твітеру вже перевищила 500 млн [20].

Instagram розрахований для пошуку зображень відомих людей, Pinterest — переважно для пошуку креативних зображень. За допомогою соціальної мережі Foursquare деякі медійні практики слідкують за тим, де перебувають відомі особи. Соціальні мережі дають змогу відстежувати, що пишуть і які теми обговорюють різні люди. Крім того, якщо додати політиків, громадських діячів до друзів або підписатися на їхні акаунти, можна просто і швидко дізнаватися останні новини та коментувати їх.

За допомогою сервісу мікроблогів у Твітері координували дії протестувальників Єгипту: людей закликали збиратися в певних місцях у певний час, радили, як дістатися до цих місць, оминати блокпости тощо.

Протестні акції в Туреччині в травні — червні 2013 р., які у світових ЗМІ отримали назву “турецька весна”, активно використовували можливості соціальних мереж, передусім Фейсбуку і Твітеру, для закликів про допомогу і призначення місця зборів.

Також слід звернути увагу й на використання сучасних каналів комунікацій з деструктивною метою. Саме через Скайп, Фейсбук та інші соціальні мережі й інтернетові ресурси в лютому 2014 р. поширювали повідомлення про те, що ЄС планує привезти й злити в Київське чи Каховське водосховище всі свої радіоактивні відходи.

Блогосфера (сукупність усіх інтернетових блогів як спільнота) стала потужним конкурентом традиційних ЗМІ і, відповідно, значним важелем впливу на громадську думку. Моніторинг соціальних мереж дає змогу комунікаторам спрямовувати дискусії блогерів у потрібне річище і мобілізувати групи з певною метою.

Перевага блогів над традиційними ЗМІ є незаперечним фактом. Завдяки високій конкурентоспроможності блогів у їхньому середовищі “природний відбір” відбувається набагато швидше, ніж серед традиційних ЗМІ. Створення блогу потребує незначних витрат коштів і часу порівняно з випуском нової газети або започаткуванням нової радіостанції. Невдалі газети, теле- й радіокомпанії, яким легше залучити банківські кредити й інвестиції, “живуть” набагато довше, ніж неуспішні блоги. В умовах високої конкуренції блогери працюють набагато оперативніше за традиційних журналістів, оскільки

вони, на відміну від традиційних сайтів, не звертають особливої уваги на грамотність, правильність побудови фраз, технічне оформлення тексту. Крім того, блогери розташовують на своїх сторінках безліч лінків на сторонні сайти й блоги, допомагаючи відвідувачам шукати інформацію і швидше реагувати на події. Також блогосферу активно використовують у мережеских війнах. Отже, цінність соціальних мереж, з огляду на їхні специфічні функції, полягає в тому, що вони є не лише засобом масової комунікації, а й механізмом конструювання комунікативного простору.

Розсилання повідомлень на телефони цільової аудиторії дає змогу дістатися до тієї частини аудиторії, яка не має доступу до Інтернету, а також збільшити швидкість передавання певного послання. Причому були приклади, коли терористи через відому соціальну мережу Твітер і повідомлення на мобільні телефони ввели в оману багатьох журналістів, які, не маючи часу перевірити факти, дезінформували населення країни.

З огляду на відносно вільний доступ до інформації через Інтернет, під час інформаційної агресії застосовують такі принципи, як “називай чорне білим”, “перекручуй факти”, “замовчуй позитивне, розкручуй негативне”. Водночас РФ активно блокує “неправильні” або альтернативні точки зору у своїх ЗМІ та Інтернеті, “правильно” інтерпретуючи російську реальність.

Інформаційні операції проти нашої держави стосувалися різних сфер: історії, політики, економіки. Найвідоміші з них були пов’язані з

українськими радарними системами “Кольчуга” та Євро-2012, з торговими й газовими війнами, які Росія проводила одночасно з інформаційною війною, доки Україна не прийняла вигідного для РФ рішення (йдеться про укладення контракту на постачання російського газу).

Ці операції проводили за допомогою найефективнішого засобу маніпуляції — телебачення, яке позбавляє людину можливості мислити аналітично, внаслідок чого вона легко підпадає під вплив і вірить тому, що бачить, адже побачена правда завжди є достовірнішою від правди почутої.

Слід наголосити, що маніпуляції з інформацією, видавання російської відкритої агресії за захист, інформаційно-психологічні атаки сіють ворожнечу і стають причиною кривавих конфліктів, зокрема на сході України. За результатами опитування Фонду “Демократичні ініціативи”, 35–40 % мешканців півдня й сходу України дізнаються новини саме з російського телебачення і вірять цій дезінформації [10]. Тут слід згадати про запровадження на окупованих територіях сходу політики інформаційного домінування певних каналів російського телебачення, коли терористи приносили до провайдерів Інтернету та власників кабельних мереж перелік каналів, які потрібно транслювати, а які заборонити.

Інформаційно-психологічний вплив РФ через ЗМІ та Інтернет про події в Україні є безпрецедентним за весь пострадянський час. Основою для швидкого поширення потрібних сюжетів телеглядачам та користувачам Інтернету стають назви сюжетів чи такі емоційно-патріотичні тези,

як “США і Захід хочуть підірвати могутність Росії і розташувати бази НАТО ближче до її кордонів. Вони проти братерства слов’янських народів і намагаються відірвати Україну від Росії”. Тож споживачів інформації намагаються позбавити можливості по-іншому оцінити події в Україні. Суб’єкти національної інформаційної безпеки виявилися неготовими до такої масштабної інформаційної агресії Росії, зокрема, під час анексії Криму та дестабілізації ситуації в Україні в східних областях.

Як зазначає Н. А. Цветкова, постійне зростання чисельності громадян, які слухають радіо, дивляться телевізійні програми через Інтернет, користуються певними ресурсами і обговорюють найважливіші суспільні та політичні проблеми в соціальних мережах, змінило суть сучасної громадської дипломатії. Уряди різних країн переносять її програми в кіберпростір, а основною цільовою аудиторією стають мільйони громадян — учасники соціальних мереж [11].

На думку автора, в Україні прийнято чимало важливих, але переважно декларативних актів законодавства у сфері національної безпеки (законів, концепцій, доктрин, програм), упроваджено формальні, суто “технократичні” підходи до забезпечення інформаційної безпеки (посилення захисту інформації в державних інформаційно-телекомунікаційних мережах та охорони державної таємниці). Однак питанням протидії негативним інформаційним впливам керівництво нашої держави не приділяло належної уваги ще від проголошення незалежності. Відпо-

відно до міжнародних норм, які дають змогу обмежувати інформаційний вплив в інтересах національної безпеки (ст. 10 Європейської конвенції з прав людини), у РНБО України нині виступають за заборону на законодавчому рівні інформаційно-пропагандистських впливів країни-агресора.

Слід визнати, що доки наша держава забезпечує лише “правотворчість”, РФ навчилася ефективно використовувати на практиці спеціальні пропагандистські технології та проводити через ЗМІ й конвергентні медіа інформаційні атаки, які мають на меті зашкодити інтересам інших держав. На відміну від “толерантної” української моделі побудови державної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, у Російській Федерації функціонують потужні медійні холдинги, які, відповідно до указів Президента РФ, було внесено до списку стратегічних підприємств держави. Ці підприємства “виробляють продукцію (роботи, послуги), які мають стратегічне значення для забезпечення обороноздатності й безпеки держави, захисту моральності, здоров’я, прав та законних інтересів громадян Російської Федерації”. Стратегічно важливим, крім “Россія сьогодні”, є медійний холдинг ВГТРК, до якого входять федеральні канали “Россія-1”, “Россія-2”, “Россія — Культура”, а також понад 80 регіональних телерадіокомпаній. Мережа державного телебачення охоплює більше ніж 98 % населення Росії. Порівняно з українським Першим національним ці телеканали мають реальних і активних глядачів, зокрема, потенційна аудиторія ка-

налу “Россия-1” (флагмана ВГТРК) перевищує 117 млн (це понад 80 % населення РФ) [9].

Нині більшістю українських ЗМІ володіють олігархічні кола, що не дає змоги адекватно реагувати на неправдиві випадки засобів масової інформації сусідніх країн і контролювати власну інформаційну політику. Крім того, в Україні немає телевізійного каналу, який би був орієнтований на російськомовну аудиторію всередині держави та за її межами.

Отже, узагальнимо проблеми, які гальмують роботу з протидії російській пропаганді, що відбуваються через сучасні медіа:

- відсутність дієвої системи забезпечення інформаційної безпеки в частині протидії пропагандистським акціям;

- неналежні умови для організації і проведення заходів протидії пропаганді;

- недостатній рівень використання потенціалу конвергентних медіа;

- неможливість блокування веб-ресурсів, які завдають шкоди національній безпеці нашої держави. Зокрема, йдеться про соціальні мережі “ВКонтакте”, “Одноклассники” та інтернет-видання, зареєстровані поза межами України;

- комерціалізація українських ЗМІ;

- збільшення сегмента іноземних ЗМІ серед суб’єктів інформаційних відносин в Україні та їхнє використання іноземними державами;

- відсутність дієвого контролю з боку держави, яка не спроможна нейтралізувати іноземний шкідливий інформаційний вплив.

Інструментами протидії російській пропаганді може стати створення в державі власних соціальних мереж, блогів, залучення висококваліфікованих фахівців для їхнього супроводу, які б могли завдяки новітнім розробкам не лише відстежувати інформацію, що шкодить національним інтересам, а й проводити відповідні заходи протидії.

На думку колишнього заступника секретаря РНБО України В. Сюмар, у ситуації, коли інші держави чинять тиск кількістю інформації, грошей, куплених експертів і лобістів, важливо правильно формувати правильну ідеологію нав’язаного конфлікту і постійно доводити логіку своїх дій.

Відповідним державним органам для посилення протидії використанню зарубіжних ЗМІ пропаганді повинні вжити таких комплексних заходів:

- унормувати порядок участі відповідних державних органів, зокрема Міністерства інформаційної політики в організації і проведенні заходів протидії російській пропаганді, що дасть змогу запобігти дискредитації України на міжнародній арені і сформувати її позитивний імідж;

- налагодити системну співпрацю і взаємодію між суб’єктами забезпечення національної безпеки з питань проведення активних операцій (інформаційних контрзаходів) протидії російській пропаганді;

- налагодити системну взаємодію з інтернет-спільнотами, користувачами соціальних мереж з метою вдосконалення організації протидії інформаційно-психологічним впливам у мережі Інтернет; на жаль, на

сьогодні питання щодо блокування акаунтів у соціальних мережах пропагандистів вирішуються поза правовим полем, суто через приватні контакти в офісах цих компаній;

– брати участь у розбудові відповідної інфраструктури у складі провідних державних і недержавних органів, скоординувавши зусилля правоохоронних, розвідувальних органів України, органів державної влади, ЗМІ, інформаційних та піарних агенцій у межах єдиної системи протидії зовнішнім загрозам національній безпеці.

Висновки. Тривале відставання державної інформаційної політики від вимог сьогодення, відсутність визначених законодавством механізмів, які б регулювали поширення та обіг електронних ЗМІ, мережі Інтернет, спричинили вразливість інформаційного простору України.

Усвідомлюючи, що агресію в нинішніх умовах спричиняють насамперед медійні технології, слід вкладати ресурси не лише у зміцнення обороноздатності та модернізацію Збройних сил, а й у підтримку інформаційної безпеки, зокрема, створення сучасних медіа, власного державного сегмента присутності в соціальних мережах та ін.

До основних напрямів реалізації державної інформаційної політики у сфері протидії пропаганді належать:

– залучення медіа-експертів, журналістів, медіа-менеджерів до формування спільного бачення і стратегії протидії російській пропаганді в Україні та на цій основі відпрацювання заходів швидкого реагування на поширення у світовому інформаційному просторі викривленої, недо-

стовірної та упередженої інформації, що завдає шкоди національним інтересам;

– перешкоджання зовнішнім негативним інформаційним впливам на суспільну свідомість через засоби масової інформації, а також мережу Інтернет шляхом активізації роботи всіх прес-служб державних структур на пошук та спростування неправдивих відомостей дії в Україні;

– запобігання негативним інформаційним впливам, спрямованим на підриг конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності в результаті перегляду інформаційної політики держави, передусім для того, щоб змінити сприйняття України як постійної жертви інформаційних атак.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Плэтт В.* Информационная работа стратегической разведки / В. Плэтт. — М.: Изд-во ИЛ, 1958. — 342 с.
2. *Поляруш А. А.* Украина: эволюция “революций” / А. А. Поляруш, А. М. Юрченко. — К.: Саммит-Книга, 2013. — 219 с.
3. *Жарков Я. М.* Інформаційно-психологічне протиборство (еволюція і сучасність): [монографія] / Я. М. Жарков, В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк та ін. — К.: ПАТ “Віпол”, 2013. — 248 с.
4. *Присяжнюк М. М.* Глобальне інформаційне протиборство та його революційний шлях [Електронний ресурс] / М. М. Присяжнюк, М. А. Шайного // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. — 2011. — № 26. — Режим доступу: <http://ar->

- chive.nbuv.gov.ua/portal/Natural/VKNU_vsn/2011_26/Visnik_26_19.pdf
5. *Російська пропаганда* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Російська_пропаганда
6. *Ситник Г. П.* Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційні засади): підручник / Г. П. Ситник. — К.: НАДУ, 2012. — 544 с.
7. *Мудрак Л. В.* Конвергентні медіа як наукова категорія та суб'єкт інформаційного простору / Л. В. Мудрак // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентіві України. — К., 2013. — № 2. — С. 144.
8. *Webopedia / newmedia* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.webopedia.com/TERM/new_media.html/
9. *Інформаційний обоз Російської війни* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.osvita.mediasapiens.ua/material/28604/
10. *Чи можна назвати відключення російського ТБ в Україні цензурою?* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/03/24/7020070/>
11. *Цветкова Н. А.* Програми Web 2.0 в публічній дипломатії США / Н. А. Цветкова // США і Канада: економіка, політика, культура. — 2011. — № 3. — С. 109.
12. *Ушанов П. В.* Медіа рилейшнз. Основні аспекти взаємодії ЗМІ та зв'язків з громадськістю / П. В. Ушанов. — М., 2009. — 71 с.
13. *Називай агресію “захистом”*: принципи інформаційної війни проти України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25293307.html>
14. *Лавров* підтверджує слова Путіна “Україна — це навіть не держава” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.unian.net/news/245484.html
15. *Россия, Путин и победа в Великой Отечественной* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.golos-ameriki.ru/content/putin-victory-in-world-war2-2-10-12-112084454.html
16. *Путин* в виступленні 18 березня 2014 озвучив позицію Росії по Криму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: twww.topnews.ru/news_id_66287.html
17. *Акцію* солдат-срочників Нацгвардії організувала ФСБ Росії — СБУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: m/liga.net/news/politics/20547_fsb-rossii
18. *Ще терористи* використовували Twitter для збільшення ситуаційної інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL: <http://irevolution.net/2013/02/14/terrorists-used-twitter>
19. *Шутов Р.* Російська пропаганда в українському інформаційному полі. Підсумки-2014 / Р. Шутов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy_and_influence/rosiyska_propaganda_v_ukrainskomu_informatsynomu_polidsumki2014/

Драгомирецька Наталія

Михайлівна, доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Драгомирецкая Наталия

Михайловна, доктор наук государственного управления, профессор кафедры философских и социально-политических наук Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.



Natalia Mikhaïlovna Dragomyretska,

Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Philosophy and Social and Political Sciences Odessa Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОМУНІКАЦІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. Висвітлено актуальні питання сучасної комунікації в державному управлінні. Вибірковий аналіз наукових і практичних публікацій щодо досвіду комунікацій у зарубіжних державах дав можливість сформулювати основні напрями комунікативної політики для України. Наголошується на політиках комунікацій, комунікаційних стратегіях, планах дій, координації комунікативної політики, політики урядової зовнішньої комунікації, комунікаційних стратегіях громадськості. Виокремлено глобальні напрями комунікацій в державному управлінні. Наголошено на шляхах і методах їх реалізації. Визначено блоки комунікаційної діяльності, спрямованої на різні цілі, завдання і результати. Побудовано схему сучасної комунікативної діяльності в державному управлінні. Вироблено основні пропозиції щодо запровадження світового досвіду комунікацій в Україні.

Ключові слова: державне управління, комунікації, суб'єкти державного управління, методи комунікації, комунікаційна політика, комунікативна стратегія.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ КОММУНИКАЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация. Раскрыты актуальные вопросы современной коммуникации в государственном управлении. Выборочный анализ научных и практических публикаций зарубежного опыта коммуникаций позволил сформулировать основные направления коммуникативной политики для Украины. Акцентируется внимание на политиках коммуникаций, коммуникационных стратегиях, планах действий, координации коммуникативной политики, политики правительственной внешней коммуникации, коммуникационных стратегиях общественности. Выделены глобальные направления коммуникаций в государственном управлении, пути и методы их реализации. Определены блоки коммуникационной деятельности, направленной на разные цели, задачи и результаты. Построена схема современной коммуникативной деятельности в государственном управлении. Разработаны основные предложения по внедрению мирового опыта коммуникаций в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, коммуникации, субъекты государственного управления, методы коммуникации, коммуникационная политика, коммуникативная стратегия.

MODERN TRENDS COMMUNICATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. This article reveals the important topics of modern communication in public administration. Sampling analysis of scientific and practical publications of foreign communications allowed formulating the main directions of communication policy for Ukraine. Emphases were done on communication policies, communication strategies, action plans, coordination of communication policy, the government's policy of external communication, public communication strategies. Global communication trends were distinguished in governance and ways and methods of their implementation. Blocks communication activities were founded. It focuses on different objectives, purposes and results. A scheme of modern communication activities was built in the public administration. The basic proposals were developed for the implementation of world experience communications in Ukraine.

Keywords: public administration, communications, government entities, methods of communication, communication policy, communication strategy.

Постановка проблеми. На думку багатьох фахівців, на сьогодні у світі активізується увага до комунікативної діяльності. Вважається, що це нова хвиля, спрямована на вироблення сучасних підходів щодо практики

державних комунікацій. Головним у розумінні комунікацій вважається постулат, що державне управління є специфічним видом спеціально побудованої діяльності, як особливого виду діяльності з соціального управління [1]. Тож комунікаційна діяльність має свої специфічні особливості і має бути спрямованою на побудову міцних соціальних зв'язків.

Стосовно зарубіжних сучасних підходів до комунікацій і комунікативної діяльності, то варто відзначити, що комунікація розглядається з позицій діяльності або діяльнісного підходу, що дало можливість багатьом державам сформулювати складові частини комунікаційних політик, стратегій, планів тощо. Використовуються 2 поняття: комунікативна і комунікаційна політика. Друга категорія ширша, оскільки визначає особливості взаємодії з населенням шляхом використання ІТ-технологій. У багатьох державах виокремлюється комунікативна політика, яка має: принципи, цілі, рішення, правила, заходи, кодекси поведінки. Відповідно, кожна держава визначає для себе найбільш доцільний формат документа, який є основою для реалізації на практиці комунікативної політики та створений відповідно до практики і традицій системи правового регулювання у державах: політика комунікацій; комунікаційна стратегія; стратегія комунікацій та план дій; координація комунікативної політики; політика урядової зовнішньої комунікації; комунікаційна стратегія громадськості.

У вітчизняній практиці комунікації суб'єктів державного управління знаходяться у площині накопичення,

зберігання та надання інформації. Відсутня теоретична та практична підготовка професійних комунікаторів. Спостерігається перенесення державно-управлінських комунікацій у політичну площину.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання комунікацій у державному управлінні актуальні багато років поспіль. В основу практики комунікації у багатьох державах світу покладено певні теоретичні концепції. Сучасні дослідження розглядають комунікації суб'єктів державного управління крізь призму урядових комунікацій. У 2006 р. з'являються публікації, в яких йдеться про важливість для багатьох держав плану комунікацій ЄС щодо розвитку соціального діалогу, зокрема, в Угорщині [2]. Аналізуються проведені заходи за 2004–2006 рр. та визначаються методи комунікацій, що застосовувались для досягнення результатів: консультативні заходи; дискусії щодо європейської соціальної моделі; дебати зі стратегічних питань, які пов'язані з майбутнім ЄС; телевізійні форуми; семінари; прямий діалог; он-лайн-голосування тощо.

Досліджуються ключові характеристики хорошого режиму управління. Зазначається, що у Великобританії (2006 р.) визначено такі характеристики, які мають 3 складові: лідери та уряд можуть досягти своєї мети; державні органи та установи реагують на потреби громадян, які відстоюють свої права; громадянське суспільство і приватний сектор можуть притягнути до відповідальності державні установи і уряд на підставі їх звіту [3]. Все це ґрунтується на потужному урядовому зв'язку, в

основі якого лежать методи комунікації: консультування, повідомлення, переконання, усвідомлення, поширення інформації, яка має суспільне значення тощо. Результатом має стати ефективний двосторонній зв'язок. Наголошується на тому, що у країнах, які розвиваються, багато проблем існує через низький рівень комунікації з питань суспільної значущості, і як наслідок, — низький рівень потужності держави. Зауважується, що обстеження бюджетів на 2008 р. (85 країн) щодо відкритості міжнародного партнерства з точки зору доступу громадськості до ключових елементів бюджетної інформації показало відсутність адекватної інформації для громадськості у 80 % урядів країн, які досліджувались. У 2009 р. йдеться про доцільність виокремлення комунікаційних функцій в державному секторі та вироблення стратегічних комунікацій, в основі яких є планування, структурування, проведення та координація.

У 2009 р. (США, університет Джорджа Вашингтона) обговорювались ті самі питання, які й сьогодні актуальні для світу, зокрема для ЄС [4]: потужність урядового зв'язку для досягнення хороших результатів управління; прозорість та підзвітність урядів; надання громадянам адекватної інформації про пріоритети та програми діяльності уряду; ефективний потенціал зв'язку з громадянами; роль етики тощо. Було виокремлено кілька функцій урядового зв'язку, який ґрунтується на методах комунікації: інформування; пропаганда; переконання (для політики і реформ); залучення громадян. Відзначалось, що багато країн

не мають культури консультацій та участі, оскільки відсутнє інформаційне забезпечення і є низький рівень інформаційної грамотності. Наголошується на тому, що для країн, які розвиваються, доцільно розробити та впровадити передові методи забезпечення прозорості діяльності органів влади. Зауважується, що уряди часто не розуміють, що спілкування є частиною їхньої роботи і одночасно є основою їх функціонування; у багатьох країнах не передбачено ніякого бюджету на таке спілкування; слабкі комунікації уряду сприяють його слабкості, оскільки громадяни не знають про його пріоритети.

У 2011 р. фахівці обговорюють питання європейської комунікативної політики [5]. Йдеться про проблеми відкритості та існування правових питань щодо інформування громадян. Наголошується на тому, що політичними лідерами та європейськими інститутами недооцінюються питання комунікації з населенням, особливо з проблем політики та законодавства ЄС. Акцентується увага на необхідності вироблення інформаційної та комунікаційної політики ЄС, яка охоплює всі інші політики. Загальну інформаційну та комунікаційну політику розуміють як політику з загальним набором принципів, рішень, правил, заходів і кодексів поведінки, які прийняті в європейських інститутах і яка проводиться європейськими інститутами і урядами держав-членів. Реалізація такої політики передбачає кілька рівнів: європейський, національний, регіональний і місцевий. Цікавою є думка про те, що загальна політика комунікації передбачає розроблення загальної

інформаційної і комунікаційної стратегії європейських інститутів і урядів держав-членів, а також розбудову управлінської структури, спрямованої на реалізацію політики та стратегії. Головним елементом залишаються громадяни, увага яких має бути прикута насамперед до діяльності і прийнятих рішень основних інститутів, які впливають на повсякденне життя населення.

Спеціалісти зауважують (2013 р.), що комунікація для уряду — це велика робота, яка спрямована на отримання підтримки від громадськості, а також допомагає громадянам зрозуміти їхні права та обов'язки [6]. Акцентується увага на перенесенні методів комунікації, які притаманні системі зв'язків з громадськістю, у цифрові комунікації, що передбачає підвищення стандартів і поліпшення якості. Це потребує спеціальної підготовки професійних комунікаторів, вироблення нових компетенцій для державних службовців і кваліфікаційних рамок.

У 2014 р. з'являються публікації, в яких фахівці наголошують на зростанні ролі стратегії урядових зв'язків з громадськістю, що ґрунтуються на стратегічних комунікаціях, розроблених центральними органами влади [7].

Науковцями приділялась увага питанням медіатизації урядів (2014–2015 рр.) [8]. Розглядаються питання державних комунікативних теорій, які пов'язані з процесами медіатизації, вироблення нових ідей в комунікативних аспектах управління ЄС, зокрема, що стосується мислення. Результатом таких комунікацій має бути свідома підтримка європейськи-

ми громадянами рішень Європейського парламенту.

У 2015 р. на комунікативних заходах у ЄС науковцями та практиками обговорювалась низка питань: яким чином політикам відповідати на вимоги спільноти; прозорість — це зобов'язання чи можливості; що таке комунікація в ЄС; як робити ЄС-новини; зв'язок науки, управління та освіти; інтерактивні практики прийняття рішень; лобіювання демократії ЄС; нові тенденції в урядових кампаніях; освітні засоби зв'язку; відкриті політики; цифрове перетворення державних організацій тощо [9].

На деяких електронних ресурсах США (2015 р.) йдеться про широкий спектр підходів щодо залучення громадян до прийняття рішень, які стосуються їх життєдіяльності, що вимагає не тільки широкого інформування громадян, а й надання можливості їм висловити свою точку зору і впливати на важливі державні рішення [10]. Це передбачає вироблення та запровадження комплексних місцевих програм комунікації та участі.

Це свідчить про розширення спектра застосування комунікацій в державному управлінні, а також перенесення їх з площини процесів у площину діяльності.

Інші спеціалісти акцентують увагу на процесах “транспортування та обміну інформацією” з метою уявлення і пояснення рішень і дій уряду та підтримки соціальних зв'язків, на відмінностях між активним урядовим зв'язком і пасивним громадським зв'язком [11]. “Активний зв'язок” — це термін, який спеціалістами використовується для позначення всієї інформації, яка надається в ор-

ганізованому порядку з державних або конкретних цільових груп влади та адміністрації. Активний тому, що всі заходи, які проводяться урядом, — сплановані, організовані і фінансуються. “Пасивний зв’язок” — це інформація, яка надається державними адміністраціями тим особам, які її просять відповідно до правових актів щодо доступу до інформації. Сутність цих зв’язків — інформування громадськості, пояснення рішень для отримання їх підтримки, захист цінностей та сприяння відповідній поведінці та діалогу між установами і громадянами. Подібний урядовий зв’язок співвідноситься з: спілкуванням щодо діяльності уряду стосовно пояснення рішень уряду; заохочення громадян до використання їхніх прав тощо. Фактично йдеться про комунікацію через надання інформації, яка своєю чергою може бути або державно-орієнтовна, або політична.

Мета статті. Висвітлення сучасних тенденцій комунікацій суб’єктів державного управління, де комунікації перенесені з площини процесів до площини впливів.

Виклад основного матеріалу. Проведений аналіз комунікацій у деяких державах світу свідчить про наявність стратегії розвитку комунікацій суб’єктів державного управління. Так, у Словенії, як зазначають спеціалісти [12], ще до приєднання до ЄС громадянам надавалась інформація про нього та події, які там відбуваються. Метою було підвищення знань населення про справи ЄС. Спочатку громадянам надавалась інформація по телефону і на веб-сайті, потім відкрили єдиний контакт-центр. Також інформація розповсюджува-

лась електронною поштою та шляхом безкоштовних публікацій та презентацій. Доступ до інформації проводився також за допомогою мобільних бібліотек й інформаційного офісу (які стали складовою “євроавтобуса”), що дало можливість інформувати населення найбільш віддалених територій держави.

У 2015 р., за даними урядового комунікаційного офісу, інформація надається кількома шляхами: урядовий портал, новини, презентації, оголошення, через неурядові організації, а також через крупні комунікативні кампанії та проекти. Цей офіс має кілька напрямів діяльності: просування Словенії у світі; проведення комунікаційних проектів; інформування. Для просування Словенії було розроблено електронне видання Sinfo як інформаційний і рекламний щомісячний журнал англійською мовою, в якому йдеться про культуру держави, історію, розвиток тощо. Воно доступне в 51 Apple, iBookstores по всьому світу [13]. 2015 став Європейським роком розвитку (EYD2015), мета якого — інформувати громадян про співпрацю розвитку держав-членів ЄС задля сприяння: безпосередній участі і підвищення обізнаності громадян про переваги співробітництва в ЄС; розвитку почуття спільної відповідальності, солідарності у взаємозалежному світі.

У Чехії питаннями комунікацій щодо євроінтеграції опікується департамент інформації по європейським справам, метою якого є покращання послуг, які надаються суспільству через комплексну інформаційну систему [14]. Кожен рік цей департамент готує стратегічний доку-

мент з питань ЄС. Так, на 2013 р. пріоритетом була обізнаність громадян про справи в ЄС. У 2014 р. — участь громадян у прийнятті рішень ЄС та в європейських виборах, а також обговорення переваг майбутньої європейської інтеграції. У 2015 р. — стратегія розвитку внутрішнього ринку відповідно до стратегії ЄС до 2020 р.

Естонія запровадила Комунікаційне бюро уряду, щоб гарантувати населенню отримання всебічної і чіткої інформації про дії уряду та органів державної влади [15]. Це бюро координує взаємодію міністерств, навчання посадових осіб, які працюють у цій галузі. Також бюро відповідає за надання громадянам інформації про державні дії, політику та цілі. В основі — спілкування і кризові комунікації.

Комунікація у Британській Колумбії ґрунтується на процесі інформування громадськості про програми та послуги Уряду [16]. Фахівці з урядових комунікацій надають різнопланові послуги та щільно співробітничать з іншими представниками обласних, федеральних та муніципальних органів влади, засобів масової інформації, промисловості, асоціацій, груп інтересів та широкої громадськості. Послуги надаються у: плануванні та консультуванні щодо стратегічних комунікацій; питаннях управління; відношеннях зі ЗМІ; моніторингу ЗМІ; координації крос-державних проєктів; плануванні подій; он-лайн-комунікацій тощо.

Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ) задля розбудови міцного фундаменту здорового і згуртованого суспільства розробили Національ-

ну програму урядового зв'язку до 2021 р. [17]. Основне гасло цієї програми: “ОАЕ пріоритетним вважає людський розвиток та добробут громадян. Громадяни — істинний ресурс на цій землі”. Програма, як зазначається на сайті міністерства, була розроблена для вирішення основних проблем, що стоять перед суспільством, шляхом запровадження загальнодержавних інтенсивних кампаній задля: підвищення обізнаності населення; підкреслення важливості здорового способу життя; зміцнення позитивної поведінки; розвитку співробітництва між державними органами і приватним сектором; використання інновацій населення (уряд приймає ініціативи і проєкти громадян, які спрямовані на розвиток держави та покращання для самих громадян); використання комунікаційних інновацій для звернень до громадян і жителів усієї держави. Виокремлено основні характеристики програми: активна співпраця між урядом та приватним сектором для вирівнювання всіх зусиль і досягнення очікуваних результатів від програми; інтенсивність спілкування з використанням різних каналів зв'язку, доступних для громадськості; інновації в комунікації задля побудови інноваційного суспільства; звернення до різних верств суспільства для вирішення своїх проблем і зосередження уваги на питаннях їх життєдіяльності. Виокремлюється кілька принципів програми. Акцентується увага на питаннях, які є національними пріоритетами та вирішують значущі соціальні проблеми.

У 2016 р. (Великобританія) актуальними прогнозуються такі пи-

тання: ефективна політика, яка здійснюється завдяки спілкуванню через ЗМІ; сучасні виклики до спілкування міністрів, їхніх радників і посадових осіб; компетенції професійних комунікаторів; використання комунікацій урядом та іншими організаціями для здійснення ефективних стратегій і програм; досвід державних комунікаторів; розширення доступу до публічної інформації; створення хорошої практики по всьому світу тощо [18].

Отже, комунікація в державному управлінні — це специфічна діяльність, яка має чотири глобальних напрями: стратегічні комунікації; кризові комунікації; масові комунікації; міжособистісні комунікації. Всі вони реалізуються кількома шляхами: спілкування; Е-технології для спілкування; урядовий зв'язок; закон як комунікації; PR-комунікація. Своєю чергою вони розподіляються на дві площини: комунікації з громадськістю та комунікації в межах державно-адміністративної системи. Їх реалізація передбачає використання методів: пропаганди; переконуючої пропаганди; переконання; благання; залучення; освіти; пояснення; роз'яснення; діалогу; медіації; інформування. PR-комунікація як діяльність реалізується з трьох позицій: з громадянами; з державними установами; із зацікавленими сторонами. У цьому випадку методи PR-комунікації однакові, але мають різне наповнення: надання інформації; обговорення; планування; інформаційно-пропагандистські кампанії; поширення нової інформації. Варто відзначити, що інформування розглядається як один із методів реалізації комунікативної політики держави і тільки при інфор-

муванні населення для отримання оперативної інформації, що є правом громадянина.

Виокремлено думки щодо розширення функцій законів держав, які на сьогодні мають не тільки дозвільні функції, а й комунікативні, оскільки громадяни отримали можливість впливати на формування змісту законодавчих актів. Відповідно, сам закон стає формою комунікації з населенням і переходить у площину комунікаційного підходу [19].

Для державно-адміністративної системи основним методом залишається інформування, оскільки стосується передавання інформації для прийняття рішень і організаційної роботи.

У світовій практиці розрізняють два блоки комунікацій як діяльності, спрямованої на різні цілі, завдання і результати. Перший блок стосується природних факторів розвитку суспільства, які не можна змінити законодавчими актами або чийсь бажанням, або нашими науковими уявленнями про те, що могло б бути, якби всі зробили так, як ми собі думаємо. Тут всі методи спрямовані на: сприяння досягненню цілей національних стратегій; реагування на потреби місцевих громад; розширення прав і можливостей громадян для участі в прийнятті державно-управлінських рішень; вирішення потенційних проблем; відносини довіри; зміни поведінки населення; мотивацію населення до участі у державних справах; формування ефективного партнерства; допомогу громадянам у розумінні їхніх прав і можливостей; формування відповідальної поведінки населення; захист цінностей;

обговорення повсякденних проблем населення; цінність соціальних зв'язків. Все це належить до соціального проектування, соціальної інженерії, соціального управління. Такі проекти фінансуються державою, а також з приватних фондів і коштів громади.

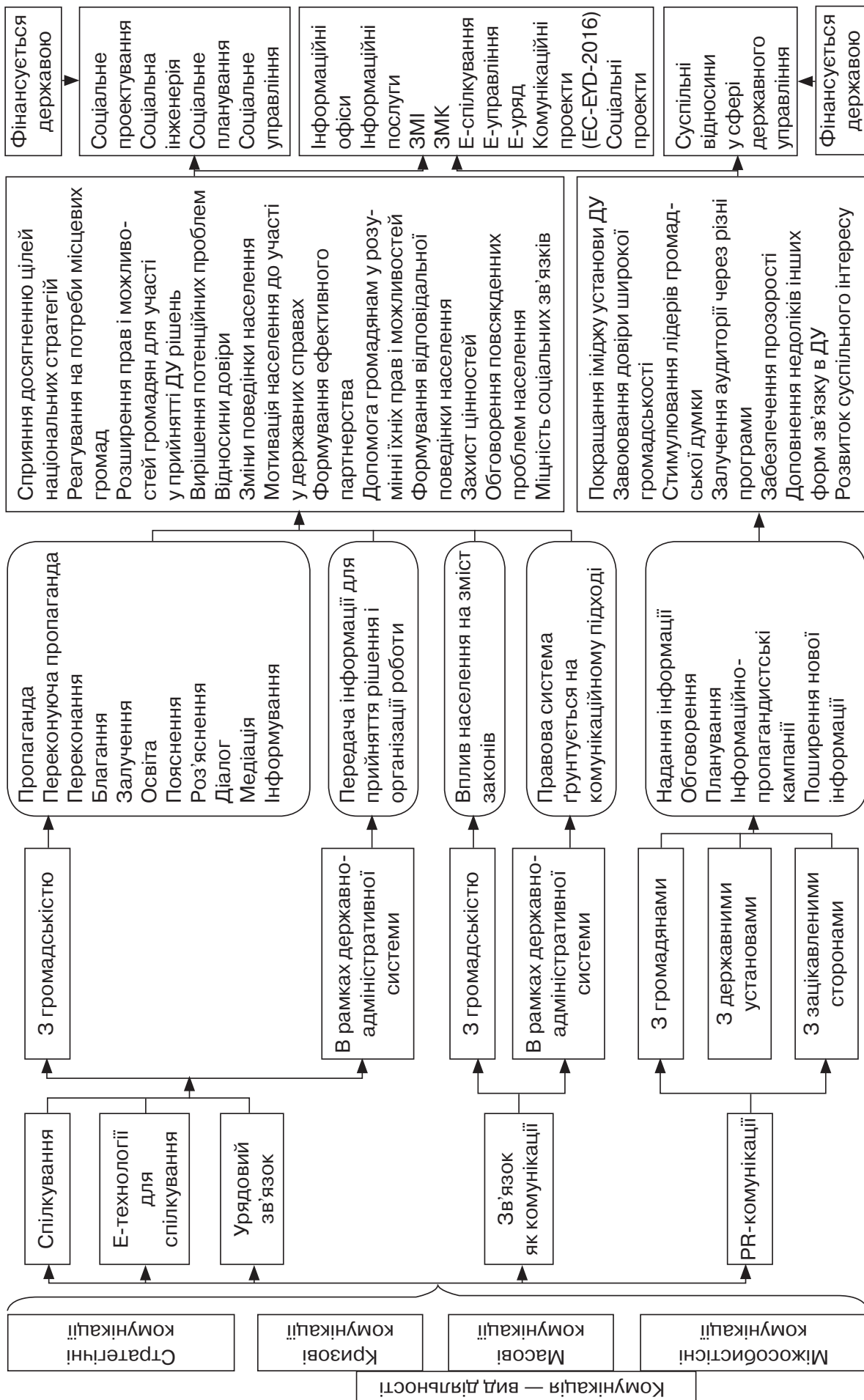
Другий блок стосується обмежених завдань, зокрема відношення до діяльності державного службовця та довіри до нього, сформовані через результати його діяльності. До цього блоку належить PR-комунікація, що спрямована на: покращання іміджу установи; завоювання довіри широкої громадськості; стимулювання лідерів громадської думки; залучення аудиторії через різні програми; забезпечення прозорості; доповнення недоліків інших форм зв'язку в ДУ; розвиток суспільного інтересу. Це стосується побудови суспільних відносин у сфері державного управління. Фінансування на організаційні структури, які проводять таку роботу, виділяється державою. Для досягнення цілей у цих двох площинах використовуються: інформаційні офіси; інформаційні послуги; ЗМІ; ЗМК; Е-спілкування; Е-управління; Е-уряд; комунікаційні проекти (ЕС-EYD-2015); соціальні проекти тощо (див. рис.).

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що в Україні не можна залишати тільки інформаційну діяльність в державному управлінні, а доцільний перехід до комунікативної діяльності. Це своєю чергою потребує зміну підходів до законодавства України про комунікативну діяльність. В Україні доцільно сформувати комунікаційну політику як динамічну систему, яка включена в усі

види діяльності суб'єктів державного управління і спрямована на розвиток суспільного життя та реалізацію національних стратегій розвитку держави. Доречно виробити довгострокову Національну комунікативну стратегію, яка матиме кілька рівнів функцій: основні, допоміжні, правові, організаційно-функціональні. В межах цієї стратегії варто визначити форму правового визнання комунікативної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027501.pdf>
2. "Let's talk about Europe" — Hungarian Reflection Plan [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nefmi.gov.hu/letolt/nemzet/eu/hungarian_reflection_plan060110_jav.pdf
3. *BRIEF FOR POLICY MAKERS: The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes: The George Washington University's Elliott School for International Affairs Linder Commons Room, February 19, 2009, 9 am to 4 pm* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/EXT-GOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity>
4. *The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes: The George Washington University's El-*



Сучасна комунікативна діяльність у державному управлінні

- liott School for International Affairs Linder Commons Room, February 19, 2009, 9 am to 4 pm [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gsdr.org/document-library/the-contribution-of-government-communication->
5. *The need for a European communication policy* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/4/10/01/03/?all=1
6. *Government Communication Professional Competency Framework* [April 2013] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.online-jobs.co.uk/fco/documents/Comms-Competency-Framework.pdf>
7. *Government Engagement and Communication Strategies with Communities*. Institute for Strategic Dialogue [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/540/government-engagement-and-communication-strategies-with-communities>
8. *Bo Laursen and Chiara Valentini*. Mediatization and Government Communication: Press Work in the European Parliament [Aarhus University, Department of Business Communication, Jens Chr. Skous Vej 2–3, DK-8000 Aarhus C, Denmark] // *The International Journal of Press/Politics*, January 2015; vol. 20, 1: pp. 26–44, first published on November 7, 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hij.sagepub.com/search?author1=Bo+Laursen&sortspec=date&submit=Submit>
9. *EuroP Com 2015: 6'seuropcom-2015-conference* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cor.europa.eu/it/events/europcom/Pages/europcom-2015-conference.aspx>
10. *Effective Communication and Public Participation: 2015 MRSC of Wash-*ington. All rights reserved. Privacy & Terms [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Citizen-Participation-and-Engagement/Ef>
11. *Martial Pasquier, Professor*. GOVERNMENT COMMUNICATION: Institut de hautes études de l'administration publique [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/govern
12. *EU for Citizen* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukom.gov.si/en/communication_of_eu_affairs/eu_for_citizens/
13. *Republic of Slovenia: Government Communication Office* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukom.gov.si/en/>
14. *European Affairs Information Department* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vlada.cz/en/evropske-zalezitosti/organizace-utvaru/odbor-informovani-o-ez/european-affairs-information-department-17698/>
15. *Republic of Estonia* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://valitsus.ee/en/government-communication>
16. *Government Communications*. British Columbia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/careers/government-communications>
17. *2021 National Program for Government Communication* [2015 Ministry of Cabinet Affairs, All Rights Reserved] [Остання зміна: 10 вересня 2015] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://npgc2021.ae/>
18. *Government: image and communication* [2015 PAI — Public Administra-

- tion International; Conference 2016] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.public-admin.co.uk/programmes/government-image-and-communication-the-uk-experience/4>
19. *Law as Communication* — Bloomsbury Publishing, 23.10.2002 г. — 240 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://books.google.com.ua/books?id=m7PbBAAQBAJ&pg=PA19&lpg=PA19&dq=a+set+of+laws+about+communication&source=bl&ots=1811y94Rox&sig=Rg3fTfn0kTDRB-yEGLXmTSXNX8U>

Корнєєв Юрій Валентинович,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри повітряного та космічного
права Національного авіаційного уні-
верситету.

Корнеев Юрий Валентинович,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры воздушного и космического
права Национального авиационного
университета.

Yuriy Valentinovich Korneev,
Candidate of Law, associate professor
of air and space law of National Avia-
tion University.



ОСОБЛИВОСТІ ПРАВА ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

Анотація. Розкрито особливості права приватної власності на землю в Україні. Зокрема, проаналізовано види приватного землеволодіння; виявлено цивільно-правові підстави набуття права приватної власності на землю; розглянуто підстави та порядок виникнення права приватної власності на землю.

Ключові слова: право приватної власності на землю, приватне володіння, суб'єкти права приватної власності, об'єкти права приватної власності.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Аннотация. Раскрыты особенности права частной собственности на землю в Украине. В частности, проанализированы виды частного землеуладения; обнаружено гражданско-правовые основания приобретения права частной собственности на землю; рассмотрены основания и порядок возникновения права частной собственности на землю.

Ключевые слова: право частной собственности на землю, частное владение, субъекты права частной собственности, объекты права частной собственности.

PECULARITIES OF PRIVATE LAND OWNERSHIP

Abstract. The features of private ownership of land in Ukraine are considered. In particular, types of private ownership are analyzed; civil grounds of acquisition

of private land ownership are identified; grounds and procedure of the appearance of the right of private land ownership are proved.

Keywords: right to private land ownership, private ownership, private ownership subjects, objects of private property rights.

Постановка проблеми. Право приватної власності на землю означає, що конкретно визначена на місцевості земельна ділянка належить певному громадянину або юридичній особі. Особливістю набуття права приватної власності на землю є суб'єкти, які це право реалізують. Громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства мають різні за обсягом права щодо набуття землі у власність. Так, громадяни України можуть мати у власності будь-які землі, передача яких у власність передбачена ЗК України. Іноземні особи та особи без громадянства не можуть набувати у власність землі сільськогосподарського призначення. Якщо землі сільськогосподарського призначення вони прийняли у спадщину, то протягом року ці землі підлягають відчуженню. Земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, можуть перебувати у цих осіб на праві приватної власності [1].

Юридичні особи, як було зазначено вище, теж можуть бути суб'єктами права приватної власності на земельні ділянки. Земельні ділянки згідно зі ст. 82 ЗК України набувають у власність для здійснення підприємницької діяльності у разі придбання їх за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та за іншими цивільно-правовими угодами; внесення зе-

мельних ділянок їх засновниками до статутного фонду; прийняття спадщини; виникнення інших підстав, передбачених законом. Зазначені особи мають право володіти, користуватися і розпоряджатися належною їм земельною ділянкою. Згідно з ч. 1 ст. 81 ЗК України громадяни України набувають права власності на земельні ділянки на підставі: придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та за іншими цивільно-правовими угодами; безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності; приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; прийняття спадщини; виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю). Їхнє право на земельну ділянку посвідчується відповідними документами (договором купівлі-продажу, свідоцтвом про спадщину, державним актом про право власності на землю, рішенням суду тощо) і набуває чинності після державної реєстрації земельної ділянки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі наукові та практичні аспекти права приватної власності на землю вже знайшли своє відображення у працях таких науковців: П. Кулинич, І. Каракаша, М. Ковтуна, В. Курила, Т. Моторіна.

Мета статті. Узагальнення науково-теоретичних підходів до визна-

чення особливостей права приватної власності на землю.

Виклад основного матеріалу. Приватизація земельних ділянок, наданих раніше громадянам у користування, як підстава набуття права приватної власності на землю згідно з ЗК України може здійснюватися при одержанні земельних ділянок членами фермерських господарств. Особливістю права приватної власності на землю є те, що громадяни України мають право на одержання у власність земельних ділянок лише для визначених законодавством конкретних цілей, а саме [2]:

- ведення селянського (фермерського) господарства;
- ведення особистого підсобного господарства;
- будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель (присадибна ділянка);
- садівництва;
- дачного і гаражного будівництва;
- здійснення підприємницької діяльності без створення юридичної особи.

Цей перелік видів приватного землеволодіння не є вичерпним, оскільки використання земельних ресурсів на підставі права приватної власності передбачено, по суті, для всіх категорій земель [3]. Передача земель у приватну власність безоплатно здійснюється в порядку і в процесі приватизації місцевими радами, на території яких розташовані ці земельні ділянки. При цьому власники земельних ділянок, переданих для ведення селянського (фермерського) господарства, не мають права протягом шести років з часу набуття

права власності продавати або іншими способами відчужувати належну їм земельну ділянку, крім передачі її у спадщину або місцевій раді на тих самих умовах, на яких її було їм передано.

Земельні ділянки можуть набуватися у приватну власність:

- за плату у місцевих рад для ведення фермерського господарства понад площу, що передається безоплатно. Таку передачу землі у власність проводять за ціною, що визначається на основі грошової оцінки ділянки. Рішення відповідної ради з цього питання є підставою для укладання договору купівлі-продажу ділянки з посвідченням у нотаріальному порядку [4];
- за договором купівлі-продажу земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Договір купівлі-продажу посвідчується у нотаріальному порядку.

Право приватної власності на земельну ділянку або її частину припиняється з таких підстав:

- добровільної відмови від земельної ділянки;
- відчуження земельної ділянки місцевій раді;
- викупу земельної ділянки для державних або громадських потреб;
- систематичного невнесення земельного податку у строки, встановлені законодавством України;
- використання земельної ділянки способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів, їхніх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки;
- використання землі не за цільовим призначенням;

– невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільськогосподарського виробництва, і протягом двох років — для несільськогосподарських потреб;

– у разі визнання недійсними угод, укладених власниками землі з порушенням встановленого для них порядку придбання або відчуження земельних ділянок.

Передачу земельних ділянок державної власності у комунальну власність передбачає ст. 117 ЗК України. Право комунальної земельної власності може бути розширено внаслідок викупу земельних ділянок фізичних і юридичних осіб для суспільних потреб або придбання їх на інших засадах, передбачених Законом.

Згідно з ч. 2 ст. 83 ЗК України у комунальній власності перебувають усі землі у межах населених пунктів, крім земель державної і приватної власності, а також земельні ділянки за їхніми межами, на яких розташовано об'єкти комунальної власності. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності, управління якими здійснюють районні або обласні ради. Отже, землі комунальної власності у загальному вигляді визначаються шляхом виключення їх зі складу земельних ресурсів державної власності та відмежування від земельних ділянок права приватної власності [5].

Земельне законодавство визначає землі, які можуть перебувати лише у комунальній власності і не можуть передаватися у приватну власність. Це землі загального користування населених пунктів (майдани, вули-

ці, проїзди, шляхи, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо); землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту; землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення; землі лісового та водного фондів, крім випадків, визначених ЗК України; земельні ділянки, які використовують для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Підставами набуття права комунальної власності на землю є: передача територіальним громадам земельних ділянок державної власності; викуп їх для суспільних потреб та примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності; прийняття спадщини, умовою якої є передача цих ділянок територіальним громадам; набуття у власність земельних ділянок за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та іншими цивільно-правовими угодами; виникнення інших підстав, передбачених законом (наприклад, добровільної відмови фізичної або юридичної особи від права власності на земельну ділянку на користь територіальної громади або примусове вилучення ділянки за позовами органів місцевого самоврядування у передбачених законом випадках). Наведений перелік підстав набуття права власності на землю не є вичерпним.

Суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади. Так, відповідно до ч. 1 ст. 83 ЗК України комунальна власність на землю належить на праві власності територіальним громадам сіл, селищ

і міст. Визначення поняття територіальної громади, її правосуб'єктність, основні функції та повноваження, у тому числі правомочності власності, а також умови і порядок їх здійснення закріплено у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.

У державній власності перебувають усі землі України, за винятком земель, переданих у приватну і комунальну власність. Об'єктами права державної власності є не лише конкретні ділянки, а й усі землі відповідних категорій у просторових межах держави, не віднесені до комунальної і приватної власності. Відокремлення земельних площ державної власності не за ознаками місць розташування конкретних ділянок і встановлення їхніх меж на земній поверхні, а за ознаками меж державного кордону забезпечує відмежування їх від земель сусідніх держав (зовнішнє) і від земель комунальної і приватної власності (внутрішнє) [6].

Особливістю права державної земельної власності є й визначення у законодавчому порядку земель, що не підлягають передачі у комунальну власність. Відповідно до ч. 3 ст. 84 ЗК України до земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, належать: землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення; землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне і загальнодержавне значення; землі під водними об'єктами загальнодержав-

ного значення; земельні ділянки, що їх використовують для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади. Зазначені землі призначені для виконання державою її внутрішніх і зовнішніх функцій. Їх використовують для задоволення інтересів усього суспільства і виконання загальнодержавних завдань. Ці землі не обмежені ні категоріями, ні розмірами площ, ні місцем розташування. Слід зазначити, що, беручи до уваги функціональне призначення використання даних земель, перелік земельних ресурсів, які не можуть передаватися у комунальну власність, не є вичерпним. Тому дедалі актуальнішою стає проблема розмежування земель державної і комунальної власності на законодавчому рівні [7].

Компетенцією щодо розпоряджання державними землями наділено Кабінет Міністрів України. Згідно зі ст. 116 Конституції України він здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів може делегувати частину своїх повноважень щодо управління державною власністю, у тому числі і землями, відповідним органам державної виконавчої влади, зокрема міністерствам і відомствам, місцевим державним адміністраціям, а також органам місцевого самоврядування.

Рівність прав власності на землю найістотніше характеризує положення ч. 2 ст. 14 Конституції України про набуття і реалізацію права власності на землю державою нарівні з громадянами і юридичними особами виключно відповідно до закону. Цей

конституційний принцип закріплено у земельному законодавстві. Так, відповідно до ч. 5 ст. 84 ЗК України держава набуває права власності на землю у таких випадках: відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності для суспільних потреб; придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни та за іншими цивільно-правовими угодами; прийняття спадщини; передачі у власність державі земельних ділянок комунальної власності територіальними громадами; конфіскації земельних ділянок. Українській державі можуть належати на праві власності й земельні ділянки, розташовані за її територіальними межами. Так, згідно з ч. 3 ст. 18 ЗК України за межами її території може мати на праві державної власності земельні ділянки, правовий режим яких визначається законодавством відповідної країни.

Суб'єктом права власності на державні землі та конкретні земельні ділянки, що входять до їхнього складу, завжди залишається держава як політико-правова організація суспільства. Землі державної власності належать державі з усіма соціальними і юридичними наслідками, що випливають з цього, а не органам представницької або виконавчої влади, які здійснюють правомочності, пов'язані з володінням, користуванням і розпоряджанням ними у встановлених межах від імені та в інтересах держави.

Таким чином, відносини державної та комунальної власності на землю регулюються публічним правом, а відносини приватної власності — суб'єктами. Суб'єктами права дер-

жавної власності на землю виступають органи державної влади у межах, встановлених законодавством України, та юридичні особи, а комунальної власності — територіальні громади села, селища, міста, які здійснюють правомочності власника як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування у порядку, встановленому законом.

Істотним положенням ЗК України є право спільної власності на землю, що становить відносини, коли кілька суб'єктів права об'єднують свої земельні ділянки в один земельний об'єкт.

Так, згідно з ч. 1 ст. 86 ЗК України земельна ділянка може перебувати у спільній власності з визначенням частки кожного з учасників цієї власності (спільна часткова власність) або без визначення часток (спільна сумісна власність).

Право спільної часткової власності виникає за таких умов: при добровільному об'єднанні власниками належних їм земельних ділянок; придбанні у власність земельної ділянки двома або більше особами за цивільно-правовими угодами; прийнятті спадщини на земельну ділянку двома або більше особами; за рішенням суду. Договір про спільну часткову власність має бути укладено в письмовій формі та посвідчено нотаріально. Правовий режим спільної часткової власності на земельну ділянку залежить від узгодження волі її учасників, а також від порядку та способу її набуття. Найпоширенішим способом виникнення спільної часткової власності є об'єднання власниками належних їм земельних ділянок. Наприклад, згідно із п. 1 ст. 31 ЗК Укра-

їни землі фермерського господарства можуть складатися із земельної ділянки, що належить господарству як юридичній особі. Пунктом 1 ст. 25 ЗК України встановлено, що у випадку приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, а також пенсіонерам з їх числа з виділенням кожному з них земельної частки (паю).

Згідно зі ст. 88 ЗК України володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою, що перебуває у спільній частковій власності, здійснюються за згодою всіх співвласників згідно з договором, а у разі недосягнення згоди — у судовому порядку. Спільна сумісна власність характеризується тим, що земельна ділянка на такому праві може належати лише громадянам. Вона відрізняється від попереднього виду власності тим, що у ній не визначаються заздалегідь частки учасників земельної ділянки і права на неї. Відповідно до ч. 2 ст. 83 ЗК України у спільній сумісній власності можуть перебувати земельні ділянки подружжя, членів фермерського господарства (якщо інше не передбачено угодою між ними), співвласників житлового будинку. Цей перелік є вичерпним. Згідно з ч. 4 ст. 89 ЗК України співвласники земельної ділянки, що перебувають у спільній сумісній власності, мають право на її поділ або на виділення з неї окремої частки. Володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою спільної сумісної власності здійснюється за законом щодо земельної ділянки подружжя (якщо інше не

передбачено шлюбним контрактом), членів фермерських господарств (якщо інше не передбачено угодою між ними), співвласників багатоквартирних жилих будинків, а також належних до них будівель, споруд та прибудинкових територій [8].

Суб'єктивне право власності на землю виникає на підставах та у порядку, визначеному Земельним кодексом та іншими законами України, що регулюють земельні відносини. Підстави та порядок виникнення права власності на землю зумовлені формою власності на землю. Тому, на думку авторів підручника з земельного права за редакцією М. В. Шульги, їх доцільно класифікувати на дві основні групи: підстави та порядок виникнення права приватної власності на землю; порядок та підстави виникнення права суспільної (публічної) власності на землю. Крім того, підстави та порядок виникнення права приватної власності на землю можна поділити ще на дві самостійні підгрупи: підстави та порядок виникнення права приватної власності громадян на землю і підстави та порядок виникнення права власності юридичних осіб на землю. Що стосується виникнення права суспільної (публічної) власності на землю, то його підстави також можна поділити на дві групи — підстави та порядок виникнення права державної власності на землю і підстави та порядок виникнення права комунальної власності на землю.

Підставою виникнення права власності на землю є юридичний факт, з яким він пов'язує виникнення цього права. Згідно із ЗК України до юридичних фактів, на підставі яких

виникає право приватної власності на землю, належать:

- рішення органу влади про передачу земельної ділянки громадянину у приватну власність;
- цивільно-правова угода;
- успадкування земельної ділянки.

Особливістю зазначених юридичних фактів є те, що за змістом вони складають активні дії органів влади та осіб, які набувають права власності на землю. Ці дії є складними за змістом, і вчинення їх регулюється правовими нормами, які у сукупності становлять порядок набуття права приватної власності на землю.

Проте порядок набуття права приватної власності на землю не є однаковим, оскільки залежить від підстав набуття землі у власність. Так, земельне законодавство встановлює порядок набуття права власності на землю громадянами шляхом:

- приватизації земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації;
- приватизації земельної ділянки в розмірі земельної частки (паю);
- приватизації земельної ділянки за плату;
- придбання земельної ділянки за давністю користування (набувальна давність);
- придбання земельної ділянки, що перебуває у приватній власності, на підставі цивільно-правового договору;
- успадкування земельної ділянки.

Порядок приватизації земельної ділянки в межах норм безоплатної приватизації. Відповідно до ст. 21 ЗК України право на безоплатну приватизацію землі мають лише громадяни України. Вони можуть претендувати

на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у таких розмірах:

1) для ведення фермерського господарства — в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де перебуває фермерське господарство. Якщо на території сільської, селищної, міської ради розташовано кілька сільськогосподарських підприємств, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по цих підприємствах. Якщо сільськогосподарських підприємств немає на території відповідної ради, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по району [9];

2) для ведення особистого селянського господарства — не більше ніж 2 га;

3) для ведення садівництва — не більше ніж 0,12 га;

4) для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах — не більше ніж 0,25 га, у селищах — не більше ніж 0,15 га, у містах — не більше ніж 0,10 га;

5) для індивідуального дачного будівництва — не більше ніж 0,10 га;

6) для будівництва індивідуальних гаражів — не більше ніж 0,01 га.

Громадяни, зацікавлені одержати безоплатно у власність земельну ділянку із земель державної або комунальної власності із зазначеною метою, мають подати заяву до відповідного органу влади за місцем розташування земельної ділянки, в якій зазначаються бажані розміри ділянки та мета її використання.

Висновки. Отже, процедуру набуття права власності шляхом приватизації земельної ділянки встановлено земельним законодавством. Якщо уповноважений орган відмовився передати земельну ділянку у власність або залишив заяву без розгляду, громадянин має право звернутися до суду з заявою про примушення відповідного органу влади до вчинення дій, необхідних для безоплатної приватизації земельної ділянки.

Порядок приватизації земельної ділянки в розмірі земельної частки (паю). Громадяни — працівники державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, а також пенсіонери з їх числа, зацікавлені одержати безоплатно у власність земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні цих підприємств, установ та організацій, звертаються з клопотаннями про приватизацію цих земель відповідно до сільської, селищної, міської ради або районної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації.

Підстави і порядок припинення права власності на землю. Підставами припинення права власності на землю є юридичні факти, з якими закон пов'язує припинення правовідносин права земельної власності. Земельний кодекс України визначає юридичні факти, що зумовлюють припинення права державної, комунальної й приватної власності на землю.

Підставами припинення права державної власності на землю є:

1) приватизація земель, які перебувають у власності держави;

2) розмежування земель державної й комунальної власності;

3) передача земельної ділянки державної власності у комунальну власність.

Підставами припинення права комунальної власності визнаються:

1) приватизація земель, які перебувають у комунальній власності;

2) передача земельної ділянки комунальної власності у власність держави.

Загальною підставою припинення права державної і комунальної власності на землю є укладання уповноваженими органами цивільно-правових угод про перехід права власності на земельну ділянку, у тому числі відповідно до міжнародних договорів.

Право приватної власності на землю може бути припинене з підстав, передбачених ст. 140 ЗК України. Такими підставами є:

1) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку;

2) смерть власника земельної ділянки за відсутності спадкоємця;

3) відчуження земельної ділянки за рішенням власника;

4) звернення стягнення на земельну ділянку на вимогу кредитора;

5) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;

6) конфіскація за рішенням суду;

7) невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Земельне право*. Академічний курс: підручник / за ред. В. І. Семчика,

- П. Ф. Кулинич. — К.: Вид. дім “Ін Юре”, 2001. — 242 с.
2. *Земельне право України: підручник* / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. — Істина, 2003. — 448 с.
 3. *Земельне право України: практикум: навч. посіб.* / В. І. Курило, І. М. Миронець, А. В. Харламович, Д. В. Ковальський; за заг. ред. В. І. Курила. — К.: Магістр ХХІ ст., 2006. — 144 с.
 4. *Земельний кодекс України: коментар.* — Х.: ТОВ “Одіссей”, 2004. — 604 с.
 5. *Земельні відносини в Україні: законодавчі акти і нормативні документи* / Держкомзем України. — К.: Урожай, 1998. — 816 с.
 6. *Земельні відносини в Україні: законодавчі акти і нормативні документи* / Держкомзем України. — К.: Юмана, 2001. — 208 с.
 7. *Ковтун М. Г.* Земельне право / М. Г. Ковтун. — К.: Юмана, 2001. — 208 с.
 8. *Корнєєв Ю. В.* Земельне право. Опорний конспект лекцій для студентів денної та заочної форми навчання спеціальності “Правознавство” / Ю. В. Корнєєв. — К.: КУТЕП, 2007. — 203 с.
 9. *Курило В. І., Моторіна Т. С.* Основи земельного права України: навч. посіб. / за заг. ред. В. З. Ярчука. — К.: Магістр ХХІ ст., 2006. — 160 с.

Лопушинський Іван Петрович,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений працівник
освіти України, завідувач кафедри
державного управління і місцевого са-
моврядування Херсонського національного
технічного університету.

Лопушинский Иван Петрович,
доктор наук по государственному
управлению, профессор, заслуженный
работник образования Украины, за-
ведующий кафедры государственного
управления и местного самоуправле-
ния Херсонского национального тех-
нического университета.

Ivan Petrovych Lopushynskyu,
Doctor of Public Administration, Profes-
sor, Honored Worker of Education of
Ukraine, Head of the Department of Pub-
lic Administration and Local Government
Kherson National Technical University.



МІСЦЕВА САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ: ШЛЯХ ДО УТВЕРДЖЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Розглянуто досвід місцевої самоорганізації населення, у т. ч. й зарубіжний. Особливу увагу надано дослідженню форм місцевої самоорганізації, кола повноважень органів місцевої самоорганізації населення, умов їх фінансової спроможності, системи заходів державного стимулювання самоорганізації та розбудови громад. Проаналізовано можливість упровадження позитивних результатів колективної інтеграції та самоорганізації в межах локальних співтовариств.

Ключові слова: місцева самоорганізація населення, форми місцевої самоорганізації населення, повноваження органів місцевої самоорганізації населення, державне стимулювання самоорганізації населення, колективна інтеграція та самоорганізація населення.

МЕСТНАЯ САМООРГАНИЗАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: ПУТЬ К УТВЕРЖДЕНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. Рассмотрено опыт местной самоорганизации населения, в т. ч. и зарубежный. Особое внимание уделено исследованию форм местной самоорганизации, круга полномочий органов местной самоорганизации населения, условий их финансовой состоятельности, системы мероприятий государственного стимулирования самоорганизации и обустройства общин. Проанализировано возможность внедрения позитивных результатов коллективной интеграции и самоорганизации в пределах локальных сообществ.

Ключевые слова: местная самоорганизация населения, формы местной самоорганизации населения, полномочия органов местной самоорганизации населения, государственное стимулирование самоорганизации населения, коллективная интеграция и самоорганизация населения.

LOCAL SELF-ORGANIZATION OF THE POPULATION IN UKRAINE: THE WAY TO THE APPROVAL OF CIVIL SOCIETY

Abstract. The article examines the experience of local community organizations, in Vol. H. And foreign. Particular attention is paid to the study of local forms of self-organization, terms of reference of the local community organizations, the conditions of their financial solvency, a system of measures to stimulate the state of self-organization and arrangement of communities. The possibility of the introduction of a positive outcome of collective.

Keywords: self-organization of the local population, local forms of self-organization, the powers of local self-organization, self-government stimulating public, collective integration and self-organization of the population.

Постановка проблеми. Громадянська самоорганізація відіграє важливу роль у стабілізації політичної системи. Становлення дієвої громадянської самоорганізації спроможне забезпечити легітимність владних інститутів і представництво суспільних інтересів, що сприятиме подальшому демократичному розвитку держави. В умовах становлення демократичних традицій особливо актуалізуються проблеми впливу громадян на формування місцевої

політики через органи самоорганізації населення (далі — органи СОН), які є найвпливовішими інституціями в житті місцевих спільнот і здатні акумулювати та задовольнити їхні потреби та інтереси. У процесі формулювання напрямів з удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів СОН і реалізації їх потенціалу особливої уваги потребує зарубіжний досвід як країн з міцним громадянським суспільством і правовою державою,

так і країн, у яких демократичні інститути тільки формуються. На сьогодні в Україні активісти беруться за найтяжчі справи і, можливо, навіть неочікувано для загалу, дають їм раду швидко та ефективно. Це свідчить про високий рівень самоорганізації українців, який гартувався і продовжує зміцнюватися під тиском серйозних викликів сучасності. Самоорганізація — невід’ємна складова розвитку суспільства. І хоча вона потребує від людини певних зусиль, співпраці з іншими, спільних цілей, цінностей, моралі (власне, останні і є продуктом самоорганізації певної групи людей), водночас дає бонуси кожному учаснику. Кожен із нас має певні особисті якості, проте часом їх буває недостатньо для бажаних кардинальних змін. Свідченням цього є події на Майдані наприкінці 2013 — на початку 2014 р., коли самоорганізація значної кількості людей рятувала життя, захищала громадянські права і, зрештою, звільнила Україну від диктатури. Відродження Української армії та її подальше зміцнення є найбільш промовистим прикладом самоорганізації населення. Яскраве гасло — “Я — крапля в океані” — стало свідченням того, що одному чи двом цей тягар був би не під силу, але об’єднання та самоорганізація дали можливість впливати на суспільні, політичні та економічні процеси в Україні [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині до проблем місцевої самоорганізації населення зверталися Ю. Винокуров [1], С. Гулевська [3], С. Оліфіра [5] та ін.

Водночас у публікаціях цих та інших науковців по суті не розкрива-

ються сучасні форми самоорганізації населення, покликані до життя революційною трансформацією українського суспільства, починаючи з кінця 2013 р.

Мета статті. Висвітлення досвіду місцевої самоорганізації населення, у т. ч. й зарубіжного, дослідження форм місцевої самоорганізації, кола повноважень органів місцевої самоорганізації населення, умов їхньої фінансової спроможності, системи заходів державного стимулювання самоорганізації та розбудови громад.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до розгляду історії питання місцевої самоорганізації, насамперед з’ясуємо, що в європейському розумінні являє собою принцип субсидіарності (від англ. *subsidiarity*). У Європі ідеї субсидіарності мають давню історію і пов’язані з католицькою традицією, згідно з якою суспільство має втручатись у справи людини лише тоді, коли дії родини та регіональної релігійної громади виявляються неефективними. На думку європейців, людина має допомогти собі сама. У разі, якщо людина не може дати собі ради, на допомогу їй має прийти родина. За відсутності родини, людині мають допомогти сусіди, далі — громада (релігійна чи світська).

Відповідно до духу принципу субсидіарності втручання держави в долю людини припустиме тільки за умови, якщо без її допомоги не можна досягти поставленої мети. Саме тому принцип субсидіарності є одним з наріжних каменів законодавства Європейського Союзу і базовою вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Звертаючись до зарубіжного досвіду країн з давніми демократичними традиціями, слід зазначити, що в більшості з них, зокрема у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії (далі — Сполученому Королівстві), США, Швеції, Австралії та інших країнах світу не існує такого механізму участі громадян у вирішенні проблем територіальної громади, як органи СОН. Самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через інститути неприбуткового сектору, найбільш поширені серед яких — центри місцевих співтовариств (community centres; village centres), сусідські співтовариства (neighborhood associations) та сусідські трасти (neighborhood trusts). Зазначені інституції є благодійницькими та переважно функціонують у формі асоціацій і трастів, їх легалізація не потребує створення юридичної особи. Вибір організаційно-правової форми передусім залежить від поглядів засновників на управління власністю. Якщо засновником виступає одна особа, яка має кандидатури на роль “довірчих власників”, то, звичайно, обирається форма трасту. Якщо засновників кілька або є бажання мати можливість у подальшому змінити керівний орган, обирається форма асоціації.

Отримати статус юридичної особи та відповідні гарантії учасників від особистої фінансової відповідальності неприбуткові організації можуть після реєстрації т. зв. інкорпорованої асоціації. Її створення може відбуватися у формі товариства з обмеженою відповідальністю, суспільно корисного товариства або кооперативу, благодійницької компанії,

благодійницької інкорпорованої організації [4].

Окремої уваги потребує розгляд особливостей благодійницької інкорпорованої організації, яка є найновішою формою громадянської самоорганізації у Сполученому Королівстві. У результаті консультацій Управління у справах Третього сектору (Office of the Third Sector) та Комісії з питань благодійництва було вироблено низку пропозицій щодо спрощення процедури реєстрації та умов діяльності благодійницької інкорпорованої організації. Зокрема, пропонується найближчим часом установити одноетапну реєстрацію благодійницьких інкорпорованих організацій лише у Комісії з питань благодійництва, передбачити спрощену форму звітності тільки перед Комісією з питань благодійництва, а також звільнити ці організації від реєстраційних зборів. Такі зміни нададуть істотних переваг благодійницьким інкорпорованим організаціям перед благодійницькими компаніями, які відповідно до Акта “Про благодійництво” спочатку мають зареєструватися в Реєстрі компаній (Registrar of Companies at Companies House), а потім в Комісії з питань благодійництва [4].

Як відомо, кожна людина — особлива, тому має лише їй притаманні риси характеру, таланти та можливості. Утім бувають випадки, коли власних зусиль і можливостей недостатньо для досягнення поставлених цілей, реалізації проектів чи розкриття потенціалу. Об’єднавшись з іншими, людина розширює власні можливості за рахунок індивідуальних особливостей решти. Утворюється синергетичний ефект, коли дві

голови краще, ніж одна. Більше ідей, більше різних поглядів, ширший вибір варіантів та кращий результат. У суспільстві самоорганізованих громадян немає потреби примушувати когось щось робити. Кожен обирає собі той вид діяльності, який йому до душі, з яким він впорається найкраще.

Самоорганізація дає можливість людині розкрити свій потенціал та навчитися чомусь в інших, поставити власний талант на службу громади та відчувати такий самий результат від дій інших співгромадян. Коли рішення ухвалюється колективно, то й відповідає за його наслідки теж колектив. Саме тому самоорганізація приводить до прозорого ухвалення будь-яких рішень, дає можливість миттєво реагувати на порушення суспільних норм (адже вони були вироблені самими громадянами). Водночас самоорганізація дає людині відчуття причетності та ідентифікації себе в групі, дозволяє швидше адаптуватися до мінливої реальності, а відтак — швидше та безпечніше розвиватися як особистість [5].

У всьому світі волонтери з неурядових організацій часто стають авторами вдалих громадських проектів, які згодом значно впливають на місцеве самоврядування. Наприклад, у Польщі мешканці міст (на відміну від української бюджетної практики) особисто беруть участь у формуванні місцевих бюджетів, вирішуючи, на які цілі витратити частину бюджетних коштів. Як повідомляє польська “Газета Виборча”, така практика існує вже у більш як 20 містах країни. Вплив на розподіл бюджету об’єднує людей, дає їм знання про місцеві фінанси і дає змогу реалізувати ті проєкти, яких люди найбільше потребують. Їхня вимога проста: “Ми хочемо мати більший вплив на наше місто. Ми платимо податки, а отже, маємо право вирішувати, на що їх витрачати!” [2].

Процедура участі мешканців у розподілі видатків виглядає наступним чином. Спочатку жителі міст оголошують свої проєкти, тобто, що вони бажають мати чи змінити, наприклад, будівництво велосипедних доріжок, ремонт тротуарів чи закупівля обладнання для шкіл. Потім офіційна влада та експерти перевіряють, чи ці проєкти не суперечать законам і чи правильно оцінено витрати на їх реалізацію. Після затвердження проєктів проходить загальне голосування мешканців, проєкти-переможці вносяться до бюджетів міст і таким чином реалізуються [2].

Така ідея вперше з’явилася ще 20 років тому у бразильському місті Порту-Алегрі. Там рішення про розподіл фінансів ухвалювалося на рівні сусідів, потім — району, зрештою — на рівні цілого міста. У голосуваннях брали участь інколи до кількох сотень тисяч громадян на рік. Пізніше цю успішну ідею запозичили мешканці понад тисячі міст по всьому світу.

Далі звернемося до українського як історичного, так і сучасного досвіду самоорганізації населення. Дослідниками історії самоорганізації населення в Україні [Ю. Винокур, С. Гулевська, С. Оліфіра та ін.] виокремлюються такі основні періоди розвитку структур самоорганізації у XX ст.: 1. Територіальні депутатські групи (наприкінці 20-х —

40-ві роки) — закладення основ радянської моделі самоврядування на рівні будинок—вулиця—квартал—мікрорайон. 2. Комітети сприяння експлуатації будівель при домоуправліннях (50-ті роки) — відбувається повоєнний процес відновлення органів територіального самоврядування. 3. Будинкові, вуличні, квартальні громадські комітети самодіяльності населення (1960–1980 рр.) — поширена форма громадського самоврядування, яка мала досить значний потенціал щодо поліпшення життя мешканців та вирішення багатьох їхніх проблем, проте через недоліки адміністративно-командної системи не змогла діяти ефективно. Часто використовувалася районними Радами народних депутатів та виконавчими комітетами для залучення міського населення як безоплатної робочої сили до різних господарських та ремонтних робіт. 4. Органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкових, вуличних, квартальних, селищних, сільських комітетів). На цьому етапі відбувається боротьба за реальне самоуправління: стихійне виникнення рад і комітетів самоврядування населення, невизначеність їх правового статусу, конфлікти з місцевими компартійними органами, виконкомами міськрад та ЖЕКами. Після ухвалення в квітні 1990 р. Закону СРСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” відбувається збільшення кількості комітетів, розширення їх функцій, географії діяльності (кінець 80-х — початок 90-х років). 5. Сучасний етап: удосконалення законодав-

ства з місцевого самоуправління, звільнення від тотального контролю з боку місцевих державних органів влади (із середини 90-х років до цього часу).

На різних етапах свого розвитку органи самоорганізації населення (цей термін поширюється з 2001 р., коли було ухвалено Закон України “Про органи самоорганізації населення”) носили різні назви: “територіальні квартальні, дільничні і підрайонні депутатські групи міських та районних Рад”, “селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, будинкові комітети громадської самодіяльності населення”, “ради територіального громадського самоврядування”, “загальні збори громадян за місцем проживання” [1].

Водночас українська (радше — радянська) традиція, що досить добре сидить у мізках старшого покоління наших співгромадян, полягала в тому, що людині має допомагати насамперед держава. У нашій країні, де Радянський Союз було подолано фізично, його спадщина і досі зберігається морально і ментально. Виявляється, що люди далі й дедалі більше сподіваються на чужу ласку, а не на власні сили. З цього приводу найвідоміший президент США у XX ст. Дж. Ф. Кеннеді говорив: “Не питай, що може зробити для тебе держава, а запитай себе, що ти можеш для неї зробити”.

У цьому зв’язку “Українська хартія вільної людини”, укладена учасниками Ініціативної групи “Першого грудня” 1 грудня 2012 р. (В. Брюховецький, Б. Гаврилишин, С. Глузман, В. Горбулін, кардинал Л. Гузар, І. Дзюба, М. Маринович, М. Попович, Є. Сверстюк, В. Скуратівський),

зокрема, закріплює, що: 1. Відповідальність за своє життя, а отже, його успіх, добробут і щастя нікому не може бути переданою. Ми самі несемо відповідальність за себе. 2. Аби стати вільною, людині не треба проводирів. Ані найталановитіші лідери, ані інтелігенція, ані жодна соціальна група не здатні привести людину до щастя і свободи. Справжнім проводирем людини є лише особисте осмислене зусилля. Це не зробить хтось інший. Це можете зробити лише Ви. 3. Не можна вимагати від когось виконання його обов'язків, не виконуючи власних. 4. Не треба жити постійним почуттям скривдженості і жалем до себе. Бути вільною людиною означає вірити у свої сили. 5. Наше головне суспільне завдання — відновити в українців почуття господаря, чиїми фундаментальними рисами є відповідальність за себе, своїх близьких і простір свого життя. Бути господарем — це подолати рудименти радянського мислення, коли, по суті, принижена та обкрадена людина очікує на соціальну подачку й не ставить перед собою завдання брати участь у житті громади. 6. Ми маємо бути налаштовані на особистий і колективний успіх. Бути лідером означає прокладати шлях для інших. Поняття лідерства передбачає й виховання таких чеснот, як уміння чути іншого, відчуття команди і власної виконавчої підпорядкованості задля конкретної мети [7].

Саме тому серед новітніх організаційних форм місцевої самоорганізації населення насамперед треба назвати Політичну партію “Об'єднання самопоміч”. Назву та ідеологію партії “Об'єднання “Самопоміч” було запозичено від кредитних коо-

перативів, що з'явилися в Галичині на початку XX ст. Тоді люди об'єднувалися в спілки, щоб разом вести господарство, боротися з владними заборонами. Одним із таких об'єднань було товариство “Краєвий Союз ревізійний”, який цю ідею самоорганізації людей втілював у газету “Самопоміч”, що виходила упродовж 1909–1914 рр. як додаток до журналу “Економіст”. У них було і запозичено гасло: “В єдності — сила!” та принципи існування: “Самоорганізація, самодисципліна, самоврядність”.

Згодом цією ідеологією перейнялися українські емігранти в США, які 1947 р. створили в Нью-Йорку подібну організацію. Принагідно зазначимо, що в США й досі діють кредитні спілки з однойменною назвою, ініційовані тими самими вихідцями з України.

2004 року Андрій Садовий, нинішній міський голова м. Львова (удруге обраний восени 2015 р., тоді ще депутат Львівської міської ради та засновник “Інституту міста”), засновує Громадську організацію “Самопоміч”, що й до сьогодні допомагає мешканцям обстоювати їхні права, а також організовує соціальні проекти у сфері дозвілля пенсіонерів, промоції здорового способу життя, проводить навчальні програми для сімей і молоді. Організація стала унікальним прикладом самоорганізації мешканців Львова.

Однойменну політичну партію А. Садовий зареєстрував 29 грудня 2012 р. Офіційна коротка назва партії звучить як “Партія Самопоміч”. Її девіз: “В єдності — сила. Будь собою. Співпрацюй з іншими. Допомогай тим, хто потребує”.

Програма Політичної партії “Об’єднання “Самопоміч” на виборах до Верховної Ради України VIII скликання (26.10.2014 р.) закріпила такі принципові положення, що мають вирішальну роль для самоорганізації населення: 1. Ми, українці, незалежно від нашого етнічного походження, є єдиним національним тілом, маємо живу душу та невмирущий дух. 2. Ми навчилися допомагати один одному. І саме взаємна підтримка робить нашу націю правдиво незалежною. 3. Самобутність та самоврядність громади є фундаментом єдності та сили держави. Небайдужість та громадська активність українців стане запорукою незворотних змін. 4. Кожна людина в Україні повинна мати можливість БУТИ СОБОЮ — зберігати свою гідність та захищати власні права. 5. Кожен українець прагне СПІВ-ПРАЦЮВАТИ З ІНШИМИ задля свого добробуту, успіху своїх дітей та привабливості своєї держави. 6. Українці готові ДОПОМАГАТИ ТИМ, ХТО ПОТРЕБУЄ підтримки ближнього через свій стан здоров’я, вік чи статки [6].

Саме такі зрозумілі й привабливі для сучасного українства гасла і, відповідно, дії й дали можливість цій політичній партії впевнено пройти до парламенту України, набравши 10,97 % (відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” прохідний відсоток становить 5 % голосів виборців), і посісти 3 місце. Тому, саме за такими формами місцевої самоорганізації населення в Україні проглядається її європейське майбутнє.

Висновки. Отже, місцева самоорганізація громадян дає людині

відчуття причетності, певної стабільності, підтримки та впевненості в досягненні найбажаніших цілей. Завдяки цьому процесу можна запустити синергетичний ефект, що одночасно з розподілом обов’язків та зон відповідальності приведе до разючих змін у житті суспільства за відносно короткий проміжок часу. Кожен з нас робить внесок у майбутнє суспільства, і яким воно буде — залежить лише від нас самих.

Подальші дослідження порушеної у статті проблеми вбачаються нам у висвітленні першого позитивного досвіду місцевої самоорганізації населення після проведення упродовж 2015–2017 рр. реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Винокуров Ю. О.* Самоорганізація населення — історичний досвід [Електронний ресурс] / Ю. О. Винокуров. — Режим доступу: http://sd.net.ua/2010/01/15/camoorganizacija_naselennja__storichnijj_dosvd.html
2. *Волонтерство та самоорганізація: світовий досвід // Ми — кияни.* — 2015. — 26 січ. — 8 лют.
3. *Гулевська С. Ф.* Самоорганізація населення як спосіб забезпечення соціальних прав громадян / С. Ф. Гулевська // *Теорія та практика державного управління.* — 2011. — Вип. 1. — С. 234–239.
4. *Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс].* — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/264/>

5. *Оліфіра С.* Людина і суспільство: навіщо потрібна самоорганізація / С. Оліфіра // Ми — кияни. — 2015. — 28 січ. — 8 лют.
6. *Програма* Політичної партії “Об’єднання “Самопоміч” на виборах до Верховної Ради України від 26 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/09/program_OS.pdf
7. *Українська* хартія вільної людини, укладена учасниками Ініціативної групи “Першого грудня” від 1 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://1-12.org.ua/ukrajinska-khartija-vilnoji-liudyny>



Матвеєнко Ірина Володимирівна, кандидат наук з державного управління, провідний спеціаліст відділу організації семінарів за державним замовленням Управління підвищення кваліфікації кадрів Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Матвеєнко Ирина Владимировна, кандидат наук по государственному управлению, ведущий специалист отдела организации семинаров по государственному заказу Управления повышения квалификации кадров Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Iryna Vladimirovna Matveyenko,

PhD in Public Administration, leading specialist seminars for public order management skills development of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

АДАПТИВНИЙ КОЛЕКТИВНИЙ СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ЯК НОВИЙ ФОРМАТ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Висвітлено встановлення взаємовідносин держави та громадянського суспільства у контексті адаптивного колективного суб'єкта управління. Проаналізовано сучасний стан взаємовідносин учасників управлінського процесу. Обґрунтовано, що встановлення взаємовідносин держави та громадянського суспільства на сучасному управлінському етапі передбачають запровадження формуючих впливів держави. Визначено концептуальні засади створення адаптивного колективного суб'єкта управління з відповідною модифікацією моделей взаємовідносин, зниженням рівня формалізації управлінського процесу.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, формуючі впливи, адаптивний колективний суб'єкт управління.

АДАПТИВНЫЙ КОЛЛЕКТИВНЫЙ СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ КАК НОВЫЙ ФОРМАТ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. Освещено установление взаимоотношений государства и гражданского общества в контексте адаптивного коллективного субъекта управления. Проанализировано современное состояние взаимоотношений участников управленческого процесса. Обосновано, что установление взаимоотношений государства и гражданского общества на современном управленческом этапе предусматривают введение формирующих влияний государства. Определены концептуальные основы создания адаптивного коллективного субъекта управления с соответствующей модификацией моделей взаимоотношений, снижением уровня формализации управленческого процесса.

Ключевые слова: государство, гражданское общество, формирующие влияния, адаптивный коллективный субъект управления.

ADAPTIVE COLLECTIVE SUBJECT MANAGEMENT AS A NEW FORMAT OF RELATIONS BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY

Abstract. The article considers the establishment of relations between the state and civil society in the context of the adaptive collective subject management. Analyzed current state of the relationship management process participants. It is proved that the establishment of relations between the state and civil society at the present stage, provide for the introduction of forming influence of the state. Defined the conceptual basis of the creation of adaptive collective subject managements with corresponding modification of the model of relations, the decline in the formalization of the management process.

Keywords: government, civil society, forming influences, adaptive collective subject management.

Постановка проблеми. Стратегічний курс України на європейську інтеграцію характеризується як складний та багатоаспектний процес. Насамперед це зумовлено трансформаційними процесами нашої держави з урахуванням міжнародних тенденцій та принципами розвитку і функціонування міжнародної управлінської системи. Поряд з еко-

номічною та політичною інтеграцією України до Європейського Союзу постає питання щодо формування зрілого громадянського суспільства, яке здатне не лише створювати власний соціокультурний простір, ідентифікувати себе в єдиному соціокультурному просторі, а й характеризується високим рівнем побудови взаємовідносин з державою. Взаємо-

відносини та взаємовплив передбачають організацію спільної державно-управлінської діяльності, з чітким визначенням її змісту та спрямованістю на отримання відповідних результатів. За таких умов актуальним є питання відповідальності не лише суб'єктів державного управління за реалізацію ними державної політики, а й самого суспільства. Важливу роль у цьому процесі відіграють формуючі впливи держави, які здатні забезпечити умови для створення адаптивного колективного суб'єкта управління, сприяти формуванню громадянської культури, розвитку громадянської відповідальності, розширенню меж суспільного простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукового доробку з означеної проблематики демонструє певний спектр досліджень. Систематизація та узагальнення наукових розвідок надало змогу розподілити їх за такими напрямками:

- формування відносин між владою і суспільством з урахуванням тенденцій глобалізації [1–3];
- адаптація законодавства у сфері громадянського суспільства та формалізація публічно-адміністративних структур згідно з європейськими стандартами [4];
- врегулювання питання української та європейської ідентичності в європейській системі партнерства [5];
- проведення інформаційних кампаній з євроінтеграційної політики [6];
- трансформація комунікативних обмінів між владою і громадянським суспільством з урахуванням європейських тенденцій [7–8].

Втім поза увагою науковців залишаються питання побудови моделі взаємовідносин держави та суспільства як адаптивного колективного суб'єкта управління з урахуванням сучасних європейських тенденцій.

Мета статті. Визначення основних переваг встановлення взаємовідносин держави та громадянського суспільства у контексті створення адаптивного колективного суб'єкта управління з інноваційними методами співпраці, спрямованими на досягнення конкретного результату управління.

Основними завданнями статті є: проаналізувати сучасні напрями встановлення взаємовідносин держави та громадянського суспільства з урахуванням тенденцій європейської інтеграції; визначити сутність та основні засади функціонування адаптивного колективного суб'єкта управління; обґрунтувати доцільність створення адаптивного колективного суб'єкта управління як нового формату взаємовідносин держави та громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Сучасні соціологічні опитування демонструють негативну тенденцію у державно-управлінському процесі, низький рівень довіри до державних інституцій, відсутність творчих ініціатив з боку громадян. Так, згідно із соціологічним опитуванням, проведеним Центром Разумкова, серед дорослого населення в період із 6 по 12 березня 2015 р. щодо рівня довіри до діяльності Уряду, Верховної Ради, Президента України встановлено наступні показники: 26,1 %, 25,5 % та 35,6 % відповідно [9]. Втім, за даними цього Центру більшість

громадян (52,7 %) висловилися за вступ України до Європейського Союзу, не підтримують дану ідею 29,6 % та 17,7 % не визначилися у своїх пріоритетах [10]. Результати опитування демонструють зорієнтованість громадян на європейську інтеграцію та європейський вектор розвитку нашої держави. Однак пасивність громадян у державно-управлінському процесі, високий рівень недовіри до влади вимагають від держави винайдення нових дієвих та конструктивних форм взаємодії із суспільством.

Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” визначає напрями та пріоритети розвитку країни, а також показники досягнення встановлених цілей. Метою “Стратегії–2020” є досягнення європейських стандартів життя та гідного місця України у світі. Головною передумовою реалізації Стратегії виступає суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності [11]. Отже, спільне прагнення держави та громадянського суспільства до євроінтеграційного процесу вимагає винайдення нових форм побудови взаємовідносин. Відповідно до цього перед державою постає завдання у формуванні спільної взаємодії між усіма акторами державно-управлінського процесу для досягнення певних результатів. Низька впливовість держави на суспільство доводить необхідність використання формуючих впливів та створення адаптивного колективного суб’єкта управління.

Спільне управління передбачає перетворення кожного громадяни-

на на активного учасника процесу управління на основі формуючих впливів держави. Останні займають у цій системі місце поєднуючого ланцюга між суб’єктами державного управління та громадянським суспільством і сприяють формуванню громадянської відповідальності, внутрішніх цінностей та активності.

Здебільшого у державному управлінні колективний суб’єкт управління розглядається з позицій гносеологічного характеру як модель відносин усіх відповідних явищ. Проте у взаємовідносинах держави та суспільства, де головним чинником виступає людський фактор, який не завжди вписується в запропоновані моделі відносин і здатен до протидії та зміни взаємовідносин держави і суспільства, доцільно розглядати створення адаптивного колективного суб’єкта управління як системи онтологічного характеру. Остання відображає розгляд системи як реально існуючого об’єкта. З іншої позиції онтологія розглядається як цілісна структурна специфіка відповідної предметної галузі, з формалізованою уявою, що містить відповідні терміни та велику кількість зв’язків, які доводять доцільність їх співвідношення.

Найчастіше домінує розуміння взаємовідносин держави і суспільства як надсистемної та надорганізаційної системи, яка має в основі теоретичні моделі, притаманні філософії. Втім самі взаємовідносини в державному управлінні регламентуються, з одного боку, нормативно-правовими актами, з другого — адміністративними регламентами діяльності суб’єктів державного

управління, з третього — структурними положеннями, з четвертого — гарантіями прав та свобод громадян, а також спробами побудувати взаємовідносини з громадянським суспільством через створення організацій “третього сектору”.

Складність побудови взаємовідносин в аспекті партисипативного управління в тому, що будь-яке перенесення з теорій менеджменту та організацій в теорію державного управління передбачає існування реальної організаційної структури, яка може бути описана як відносини між предметами. Найчастіше остання розглядається як топологічні відносини (близькість, позиція). У випадку побудови взаємовідносин держави із суспільством основним є вплив суб'єктів державного управління на громадянське суспільство, і ці взаємовідносини — динамічні (вплив, залежність, взаємодія тощо). Складність полягає також у тому, що суб'єктам державного управління притаманна статичність, часто консерватизм, а громадянському суспільству — динамічність, адаптованість, пристосовність до обставин або протидія. Саме тому дослідники в галузі державного управління пропонують ввести адаптивну структуру управління при побудові взаємовідносин держави із суспільством, яка краще пристосовується до швидкої зміни зовнішніх умов, де творча, змістовна сторона діяльності переважає над формальною [12, с. 13].

Вважається, що за допомогою таких дій відбудуться рушійні зміни у взаємовідносинах держави та суспільства, які завжди є взаємними, але не завжди симетричними. Втім

це доволі складний процес, який унеможлиблюється особливостями діяльності суб'єктів державного управління.

Таким чином, побудову взаємовідносин держави і суспільства слід розглядати через формуючі впливи держави (а не цілеспрямовані), оскільки вони динамічні, і відношення складових системи такої взаємодії впливають на всю систему та всі її частини. Слід зауважити, що всі відносини впливають один на одного і відчують на собі вплив один одного. Саме формуючі впливи мають стати регулятором для створення адаптивного колективного суб'єкта управління, який створено за бажанням людей та з урахуванням їхньої внутрішньої цензури до побудови взаємовідносин держави і суспільства.

Ознаками адаптивного колективного суб'єкта управління (АКСУ) є адаптованість до ситуації у невизначених умовах, творчість та ініціативність, громадянська відповідальність, громадянська злагода, стратегія “еволюційних” перетворень, яким притаманні тривалі та поступові зміни, у процесі яких відбувається: формування цінностей та єдності поглядів; модернізація суспільних процесів; відносини співробітництва, взаємодопомоги на протигагу конфлікту та конфронтації; ознаки соціально-психологічних явищ — згуртованість, ціннісно-орієнтаційна єдність, самовизначення, самоорганізованість, самоврядність; колективна ідентифікація; цілісний характер мотивації; об'єктивність у визначенні цілей; створення відповідного простору — спілкування, настрій, звичаї, традиції; функціонування адаптивного ко-

лективного суб'єкта управління на основі формуючих впливів, що є передумовою для формування зрілого громадянського суспільства.

Основу адаптивного колективного суб'єкта управління складає формування громадянської відповідальності, громадянської активності та громадянської культури.

До критеріїв оцінювання ефективності адаптивного колективного суб'єкта управління слід віднести: здатність суб'єктів адаптивного колективного управління до співпраці та співтворчості; розвиток мотивації суб'єктів управління до інноваційних форм взаємовідносин; розвиток внутрішнього середовища та соціального простору; підвищення компетентності; орієнтований зміст державно-управлінської діяльності; позитивні зміни у результатах взаємовідносин на основі формуючих впливів; впровадження інноваційних методів; формування базових цінностей; досягнення певних результатів у державно-управлінській діяльності.

Складовими адаптивного колективного суб'єкта управління є: суб'єкти державного управління, громадянське суспільство, громадські організації, незалежні аналітичні центри ("Фабрики думок"), професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби інформації, засоби масової комунікації, клуби громадян за інтересами та інші невідприємницькі товариства і установи, інші форми самоорганізації та самоврядування громадян, а також окремі громадяни.

Слід зауважити, що зв'язки в адаптивному колективному суб'єкті

управління з позицій формального підходу є безперервними, двосторонніми, рівноправними.

Креативність кожного учасника адаптивного колективного суб'єкта управління виявляється в адаптованості до ситуації у невизначених умовах, творчості та ініціативності, громадянської відповідальності та активності, формуванні єдності цінностей та поглядів, модернізації суспільних відносин, усвідомленні та прийнятті переваг спільного управління, взаємовідносин у діалогових формах, взаємодопомоги (на противагу конфлікту та конфронтації), згуртованості, орієнтації на єдність, самовизначенні, самоврядності, колективній ідентифікації, цілісному характері мотивації, об'єктивності у визначенні цілей, створенні відповідного соціального простору, спілкуванні, спільній діяльності з орієнтованістю на досягнення певного продукту (зріле громадянське суспільство).

Адаптивний колективний суб'єкт управління є системою з підсистемами моделювання навколишнього середовища. Для цієї системи характерний — процес об'єднання та взаємозв'язку елементів, яким притаманні інтегрованість, самоврядність, самоорганізація відповідно до викликів навколишнього середовища. Його моделювання виступає важливою умовою для збереження рівноваги системи АКСУ з урахуванням властивостей, параметрів, характеристик внутрішнього середовища. Моделювання навколишнього середовища засновано на принципах: пропорційності внутрішнього та навколишнього середовищ; оптималь-

ного їх зіставлення та раціонального співвіднесення.

Моделювання взаємовідносин внутрішнього середовища засноване на принципах адаптації та реалізується у вигляді напрямів змін внутрішнього середовища, як оновлення, модернізація, зміна структурних властивостей, формування та розвиток нових форм взаємовідносин, побудова внутрішніх зв'язків. Моделювання внутрішнього середовища відбувається на основі формуючих впливів, відповідальності, активності, узгодженості дій, творчості та ініціативності.

Об'єднання та взаємозв'язок елементів сприяє саморозвитку системи, а саме: за рахунок внутрішніх ресурсів та джерел відповідно до власної програми. Саморозвиток передбачає наявність у системі цілепокладання, при якому система сама розробляє цілі свого розвитку, формує стратегію і тактику, певну програму. Вся подальша діяльність системи являє собою реалізацію цілей. Самоорганізація чи процес створення зв'язків між елементами, формування організаційних структур, розподіл функцій виступає важливим фактором утворення якісно нових структур, їх упорядкованості. Саморегуляція містить у собі суб'єкт власної життєдіяльності та систему механізмів регулювання його діяльності. Самоврядування як процес і система перевтілення об'єкта управління в суб'єкт передбачає наявність у системі двох підсистем: управлінської та тієї, якою керують, розробку та реалізацію державно-управлінських впливів, використання діалогових форм взаємовідносин. Інтегрованість системи

полягає у взаємозв'язку та взаємозалежності всіх учасників АКСУ, єдності поглядів, злагоді, єдності цінностей. Відповідно до зовнішніх впливів характерним є процес об'єднання та взаємозв'язку всіх елементів для збереження та розвитку системи.

Властивістю системи є пристосування до навколишнього середовища, їй притаманна висока гнучкість, адаптивність, що виражається у здатності адаптування до постійно змінюваних умов з допомогою спеціальних засобів. Відповідно до умов оточення, вона має прогресивний вектор адаптації (зміни згідно з прогресивними тенденціями розвитку), розвивальна адаптація виражається у якісних змінах системи та середовища, соціальний вид адаптації системи охоплює взаємини людей, спільностей, інститутів і соціального оточення.

Система знаходиться у стані рівноваги та досягненні цілей через формуючі впливи, що виражається в узгодженості властивостей складових системи, це сприяє високій стабільності, виникненню нових функцій та пристосувальних можливостей. Створення та функціонування АКСУ на основі формуючих впливів спрямовано на формування громадянської відповідальності, культури, активності, узгодженості дій, що знижує рівень конфліктів та конфронтації у системі та визначає рівень її рівноваги (див. рис. 1).

Отже, адаптивний колективний суб'єкт управління слід розглядати як складну систему взаємовідносин держави та суспільства, яка складається із сукупності категоріальної і практично-прикладної підсистем,

об'єднаних великою кількістю зв'язків на основі формуючих впливів, де основними параметрами виступають рівні системи: субстанційний, побудови відносин, функціонування, розвитку, та характеризується категоріями “громадянське суспільство”, “суспільство”, “держава”, “формуючий вплив”, “колективний суб'єкт управління”, “громадянська відповідальність”, “система”, “зв'язки”,

“адаптивний колективний суб'єкт управління”.

Ефективність управління через формуючі впливи визначається масштабістю змін; оцінюється за кількістю елементів, що зазнали впливу, та за ступенем істотності викликаних змін; закріпленням у свідомості людей мислительно-вольових імпульсів; формуванням відповідної моделі поведінки.

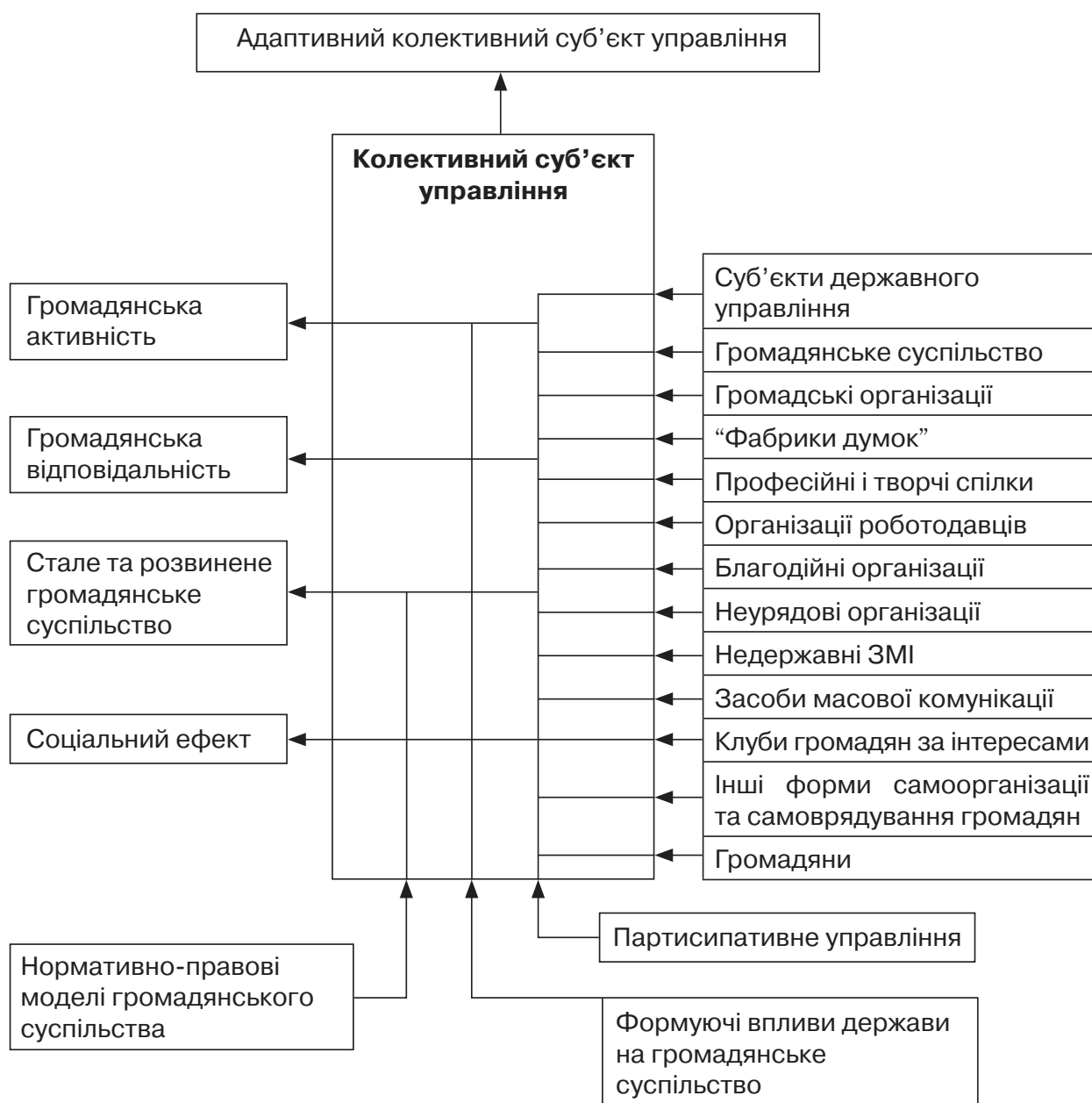


Рис. 1. Створення адаптивного колективного суб'єкта управління на основі формуючих впливів держави на громадянське суспільство

У практичному вимірі є доцільним розроблення концепції взаємовідносин держави та суспільства як адаптивного колективного суб'єкта управління. Основою цієї концепції мають стати не декларативні заяви, а конкретні результати взаємин з урахуванням можливостей і термінів досягнення результатів. Змістом концепції має бути проектування об'єктів з організації та розвитку людської діяльності (у цьому випадку — соціальне та правове проектування). Таке проектування повинно носити продуктивно-орієнтовний характер, що передбачає чітке визначення цілей, методів, умов їх досягнення з урахуванням економічної, екологічної, соціальної, культурної, етнічної доцільності тощо. Рационально складати концепцію з позицій організації соціальної діяльності загалом, що містить у собі: соціальну взаємодію, схематизацію досвіду соціальних взаємодій та формування схеми, що відбиває їх функціональну структуру; технології впровадження розроблених схем взаємодій, а також критерії оцінювання результатів дій щодо налагодженої взаємодії держави та суспільства (див. рис. 2). Вироблена концепція має повністю відрізнятися від інших аналогічних продуктів і приводити до загальної мети діяльності АКСУ. Її вироблення передбачає:

- контент-аналіз нормативно-правових актів щодо побудови взаємодії держави та суспільства задля визначення рівня їх правової узгодженості й однозначності трактувань;
- узгодження всіх нормативно-правових актів щодо побудови взаємовідносин держави та суспіль-

ства задля вироблення єдиної системи та схеми їх запровадження;

- вироблення критеріїв оцінювання ефективності, результативності та соціального ефекту від запровадження нормативно-правових актів щодо побудови взаємовідносин держави та суспільства;

- вироблення схеми взаємовідносин між державою та суспільством через формуючі впливи;

- регламентація формуючих впливів з боку доцільності, коректності та неманіпулятивності їх використання;

- унеможливлення політизації діяльності адаптивного колективного суб'єкта управління;

- опис та систематизація методів формуючих впливів, контроль за їх використанням;

- вироблення системи формування громадянської відповідальності та активності громадянського суспільства при створенні умов для демократизації взаємовідносин держави та суспільства.

Висновки. Підводячи підсумки з означеної проблематики, слід зауважити, що встановлення взаємовідносин держави та громадянського суспільства на сучасному управлінському етапі передбачають запровадження формуючих впливів держави. Такі впливи посідають у цій системі місце з'єднувального ланцюга між суб'єктами державного управління та громадянським суспільством і сприяють формуванню громадянської відповідальності, внутрішніх цінностей та активності. Ознаками АКСУ є адаптованість до ситуації у невизначених умовах, творчість та ініціативність, орієнтованість на досягнення певного

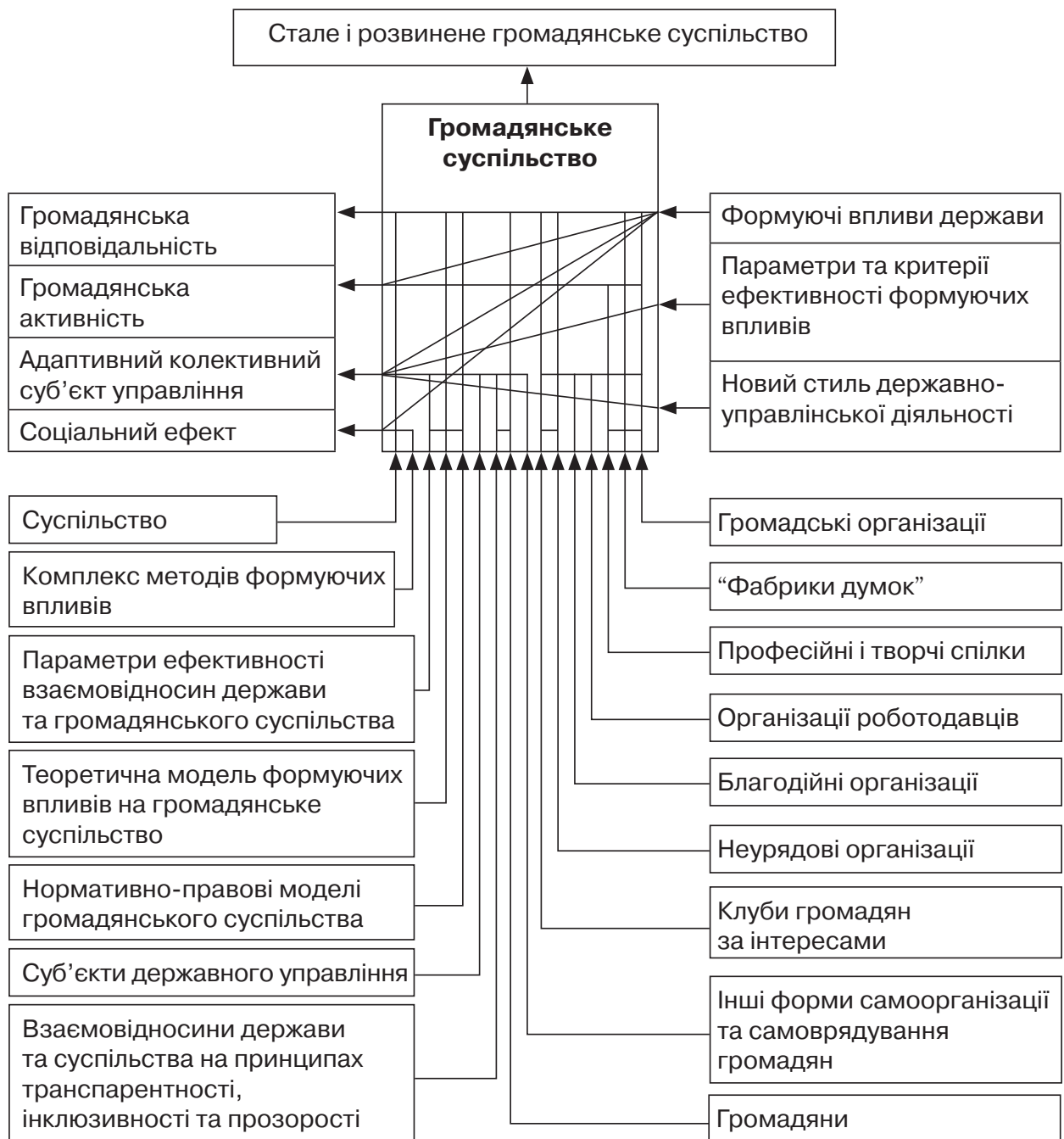


Рис. 2. Модель створення зрілого громадянського суспільства

результату, впровадження інноваційних форм взаємовідносин на основі розвиненої громадянської відповідальності, внутрішньої цензури суб'єктів взаємовідносин та їх активності, що є передумовою для формування сталого, розвиненого громадянського суспільства.

Перевагами формуючих впливів на громадянське суспільство в контексті створення адаптивного

колективного суб'єкта управління є доцільність їх використання в трансформаційних умовах, спрямованість на формування сталого та розвиненого громадянського суспільства, використання інноваційного методу співпраці, максимальне задоволення потреб та інтересів усіх учасників АКСУ. Виходячи з отриманих результатів дослідження, у практичному вимірі є доцільним роз-

роблення концепції взаємовідносин держави та суспільства як адаптивного колективного суб'єкта управління. Основою цієї концепції мають стати не декларативні заяви, а конкретні результати взаємовідносин з урахуванням можливостей і термінів досягнення результатів. Змістом концепції має бути проектування об'єктів з організації та розвитку людської діяльності (у цьому випадку — соціальне та правове проектування). Таке проектування повинно носити продуктивно-орієнтовний характер, що передбачає чітке визначення цілей, методів, умов їх досягнення з урахуванням економічної, екологічної, соціальної, культурної, етнічної доцільності тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонова О. Модернізація сучасних адміністративних систем під впливом глобалізації як напрям гуманістичного стратегічного бачення розвитку суспільства [Електронний ресурс] / О. Антонова — Режим доступу: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11aovbrs.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11aovbrs.pdf)
2. Колесніков Б. Державні механізми управління ризиками розвитку інформаційного суспільства в Україні: автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Б. П. Колесніков. — Донецьк, 2011. — 39 с.
3. Серьогін С. Сучасні проблеми правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування / С. Серьогін // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали наук.-практ. конф. (14 грудня 2011 р.) / [за заг. ред. Л. Л. Прокопенка та ін.]. — Д.: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 7–8.
4. Баштанник В. Трансформація інституту національної держави в умовах розвитку європейських інтеграційних процесів / В. Баштанник // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 12-ї наук.-практ. конф. (15 травня 2015 р.) / [за заг. ред. Л. Л. Прокопенка та ін.]. — Д.: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2015. — С. 38–40.
5. Карлова В. Українська національна ідентичність: проблеми формування на шляху до Європейського Союзу / В. Карлова // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 9-ї наук.-практ. конф. (17 травня 2012 р.) / [за заг. ред. Л. Л. Прокопенка та ін.]. — Д.: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2015. — С. 64–66.
6. Грицяк Н. Інформаційні кампанії як механізм підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері євроінтеграції / Н. В. Грицяк, А. В. Баровська // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 2 (3). — С. 37–44.
7. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: автореф. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Н. М. Драгомирецька. — К., 2007. — 36 с.
8. Литвинова Л. Трансформація комунікативних обмінів між владою і громадянським суспільством у контексті інтеграції України в європейський інтеграційний простір / Л. Литвинова // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 9-ї наук.-практ. конф. (17 травня 2012 р.) / [за заг.

- ред. Л. Л. Прокопенка та ін.]. — Д.: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2015. — С. 77–78.
9. *Центр Разумкова* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ucers.org/ukr/poll.php?poll_id=1030
10. *Центр Разумкова* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ucers.org/ukr/poll.php?poll_id=1034
11. *Указ Президента України* “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. — Назва з екрану.
12. *Кандагура К. С.* Механізми впровадження комунікативних проектів у побудові взаємовідносин влади з громадянськістю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / К. С. Кандагура. — К., 2011. — 20 с.



Мельник Олександр Миколайович, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного фінансового та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму, декан юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму.

Мельник Александр Николаевич, кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры административного финансового и хозяйственного права Академии труда, социальных отношений и туризма, декан юридического факультета Академии труда, социальных отношений и туризма.

Alexander Nikolaevich Melnyk,

PhD in Public Administration, docent of the Dept. of Administrative Financial and Economic Law of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism, dean of the Law Faculty of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism.

СИСТЕМА ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА СТРУКТУРА

Анотація. Досліджено теоретичні та методологічні підходи щодо системи послуг, які надаються органами державної влади. Складено підходи до визначення її структури. Концептуально-методологічний базис статті складає поле-об'єктна картина реальності стосовно процесу надання державних послуг в Україні.

Ключові слова: система послуг, державні послуги, адміністративні послуги, управлінські послуги.

СИСТЕМА УСЛУГ, КОТОРЫЕ ПРЕДОСТАВЛЯЮТСЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И СТРУКТУРА

Аннотация. Исследовано теоретические и методологические подходы к системе услуг, предоставляемых органами государственной власти. Класси-

фицированы подходы к определению ее структуры. Концептуально-методологический базис статьи составляет поле-объектная картина реальности процесса предоставления государственных услуг в Украине.

Ключевые слова: система услуг, государственные услуги, административные услуги, управленческие услуги.

THE SYSTEM OF SERVICES PROVIDED BY PUBLIC AUTHORITIES: CONCEPT, TYPES AND STRUCTURE

Abstract. Theoretical and methodological approaches to the system of services, provided by public authorities, are investigated. Classification of approaches to the determination of its structure is conducted. Field-object picture of the reality due to the process of delivery of public services in Ukraine forms conceptual-methodological basis of the article.

Keywords: system of services, public services, administrative services, management services.

Постановка проблеми. В Україні питання надання та поліпшення якості державних послуг пов'язані з фундаментальними питаннями щодо зв'язків між державою та громадянами. Система надання державних послуг є важливою складовою системи державної влади і державного управління. Державні послуги — один з основних засобів регулювання відносин між державою і громадянами, забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян. Подібно до того, як розуміння послуг відрізняються в різних країнах залежно від їх законів та політичних традицій, так само відрізняється й розуміння надання державних послуг, підходів до надання послуг та їх якості.

Саме тому нині назріла необхідність удосконалення термінології понятійного апарату системи надання державних послуг та здійснення його системної класифікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі наукові та практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти модернізації і розвитку системи послуг, що надаються органами державної влади, вже знайшли своє відображення у працях таких українських та зарубіжних дослідників: В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Войтович, В. Вакулєнка, Є. Ромата, В. Голубь, С. Дубенко, М. Окландера, І. Коліушка, Т. Федорів, С. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Чаплай та ін.

Мета статті. Комплексний аналіз теоретико-методологічних аспектів системи послуг, що надаються органами державної влади, і розроблення практичних рекомендацій, положень щодо її організаційно-правового вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. В Конституції України відсутні безпосередні посилання на послуги дер-

жавної влади, що надаються її інститутами. Проте у ст. 3 визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність є найвищою соціальною цінністю. Відтак права і свободи людини та громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави, фактично встановлюють основи й межі діяльності державних інституцій, зокрема в частині гарантій надання державних послуг. Держава повинна не лише управляти суспільством, а й надавати йому послуги. Громадяни у відносинах з державою є не прохачами, а споживачами послуг. Саме це потребує переосмислення ролі держави та зміни відносин між владою і громадянами, які повинні у повному обсязі користуватися державними послугами, адже вони на практиці забезпечують конституційні права та свободи людини і громадянина. Якщо й надалі інтерпретувати текст Конституції України з точки зору обов'язку держави надавати послуги громадянам, то ст. 1, яка проголошує Україну соціальною державою, можна розглядати як таку, що гарантує надання соціальних послуг; ст. 6 — як розмежування надання послуг трьома гілками влади; ст. 7 — як забезпечення гарантії надання послуг суб'єктом місцевого самоврядування; ст. 8 — як забезпечення верховенства права у наданні послуг; ст. 13 — як забезпечення права власності народу на отримання послуг від користування природними об'єктами; ст. 14 — зазвичай на отримання послуг у сфері захисту права власності і господарювання; ст. 16 — як отримання послуг з екологічної безпеки; ст. 19 — як стандарту соціальних послуг (ніхто не

може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством); ст. 21 — як право на отримання послуг; ст. 25 — як гарантування права жінки мати конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг; ст. 38 — як право брати участь в отриманні державних послуг; ст. 49 — як можливість отримання послуг у галузі охорони здоров'я; ст. 50 — як право на отримання послуг у сферах вільного доступу до інформації про стан довкілля, якості харчових продуктів та предметів побуту; ст. 53 — як забезпечення отримання освітніх послуг; ст. 55 — як право на отримання юридичних послуг (правовий захист); розд. VI — як гарантування отримання послуг, що надаються органами виконавчої влади; розд. XI — передбачає зміст і порядок отримання послуг органами місцевого самоврядування, а також окремі статті розд. VII, X Конституції України, які визначають зміст і порядок надання послуг, регулюють повноваження державних інституцій у сфері надання послуг згідно з принципом найвищої цінності людини [1].

Як Основний закон Конституція України гарантує споживачу право на отримання послуг. При отриманні послуги людина відчуває, що до неї ставляться з повагою, враховують та задовольняють її потреби. Для якісного надання послуг на державному рівні мусить існувати відповідна політика, спрямована на забезпечення якості послуг та її підвищення у разі потреби. Сферою реалізації державних послуг є повсякденна життєдіяльність суспільства, у межах

якої функціонують державні органи, підпорядковані їм структури та ті недержавні організації, яким делеговані певні повноваження держави у сферах громадської безпеки, охорони здоров'я, сфери охорони громадян та їхніх інтересів під час перебування за кордоном, охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності тощо — у всьому, що забезпечує задоволення потреб людини, організацій та громади.

В Україні поняття “послуга” належить до соціально-економічних категорій і розуміється як результат безпосередньої взаємодії надавача послуг та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг для задоволення потреб їх споживача. В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття “державних послуг”, що призводить до їх неоднозначного трактування. Як тотожні поняттю “державні послуги” використовувалися терміни “громадські послуги”, “основні послуги”, “колективні послуги”, “комунальні послуги”, “колективні блага”, “громадські блага” тощо. Внаслідок різного тлумачення терміна “послуга” у нормативно-правових актах з'являються різні його трактування та визначення. Послуга може бути визначена як:

- “будь-яка закупівля, крім товарів і робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортними засобами та засобами зв'язку, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, поточний ремонт, а також консультаційні послуги. До консультаційних послуг належать послуги, пов'язані з консультиван-

ням, експертизою, оцінкою, підготовкою висновків і рекомендацій” [2];

- “комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятість”;

- “будь-який об'єкт закупівлі, що не є товаром, або роботами” [3];

- “діяльність суб'єктів, яка не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні потреби замовників — особисті, колективні, громадські. Вони є результатом різномірної діяльності, що здійснюється виробником на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій, підприємців), і, як правило, веде до зміни стану одиниць, які споживають ці послуги. Специфіка послуг як продукції полягає в тому, що послуги не накопичуються (за винятком окремих видів), не транспортуються, не існують окремо від виробників, тобто вони споживаються, в основному, в момент їх надання” [4];

- “наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача. Послуга може бути пов'язана з виробництвом та постачанням матеріальної продукції” [5];

- “результат трудової діяльності, що відображається у корисному ефекті, особливий споживач вартості” [6];

- “будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та, які надаються фізичним або юридичним особам органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів”. Подібне визначення державних послуг повторюється і в глосарії Верховної Ради України. До змісту терміна “державні послуги” не включені податки, збори (обов’язкові платежі), визначені законодавством України про систему оподаткування.

Отже, в сучасному українському законодавстві поняття “послуга” тлумачиться як закупівля (товар); результат взаємодії між постачальником і споживачем; певна діяльність чи її результат; обслуговування; різноманітні заходи, які здійснюються чи пропонуються у різних сферах надання державних та муніципальних послуг, як-то: охорона здоров’я, освіта, громадська безпека, пожежна охорона, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування, сфера житлово-комунальних послуг, транспортне обслуговування, сфера фінансових та юридичних послуг тощо. Особливістю послуг як соціально-економічної категорії є: безпосередній зв’язок (взаємозв’язок) між постачальником та споживачем послуг; неможливість існування послуги окремо від її виробника (постачальника), а також від споживача.

Серед багатьох існуючих видів послуг законодавство чітко класифікує державні (управлінські та адміністративні) і муніципальні послуги.

У сфері державного управління термін “державні послуги” вважається таким, що поєднує поняття “управлінська та адміністративна послуга”. Під державною послугою

слід розуміти результат виконання функцій державних органів, з допомогою яких останні виконують зобов’язання держави перед громадянами (задоволення потреб громадян), інакше кажучи, забезпечують реалізацію їхніх прав і обов’язків. В. Сороко, об’єднуючи управлінську та адміністративну послуги в єдину державну послугу, визначає “управлінську послугу” як зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя, а “адміністративною послугою” вважає дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку” [7].

Головним управлінням державної служби України розроблено “Методику підготовки інформації про державні послуги”, яка констатує, що державні послуги надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування громадянам і їх об’єднанням, фізичним і юридичним особам. Методика визначає муніципальні послуги як окремий вид державних послуг, що надаються споживачеві на місцевому рівні (або органами місцевого самоврядування, або місцевими органами влади) [8].

Отже, у законодавстві України немає єдиного визначення терміна послуги, при цьому тлумачить його досить широко. Державні ж послуги

визначаються як усі послуги, що надаються державним сектором і за надання яких відповідальність несуть органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На сьогодні офіційно визначений перелік послуг не є вичерпним.

Послуги, зазвичай, надаються на платній основі, але, в окремих випадках, можуть надаватися безкоштовно. В основному надання послуг означає діяльність, яка приносить прибуток, або іншу користь, й оплачується здебільшого з приватних джерел, хоча необов'язково особою, яка замовляє послугу.

Говорячи про послуги, які нині надаються українськими органами державної влади, маються на увазі їх види: державні, управлінські та адміністративні.

Ознаками державних послуг є:

- надання громадянам та їх об'єднанням, юридичним і фізичним особам (далі споживачам) послуг саме державними органами та відповідними державними структурами з коштів державного бюджету;
- орієнтування дій державних органів при наданні послуг на реалізацію функцій і завдань держави, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян;
- надання державної послуги у формі акта уповноваженого органу, який встановлює окремі права і обов'язки зацікавлених споживачів;
- нормативне закріплення забезпечення державою санкціонованої можливості отримання конкретним стороннім, відносно до цього державного, або муніципального, органу,

споживачем відповідного результату на основі поданої ним заяви;

- індивідуальність надання послуги;
- надання послуги безпосередньо у державному органі;
- наявність у положеннях про орган державної влади і його структурних підрозділах спеціального пункту про обов'язки надання державних послуг, визначених чинним законодавством про державну службу і відомчою нормативно-правовою базою стосовно правового регламентування надання державних послуг;
- наявність конкретного адресата-споживача державної послуги, тобто особи, яка звернулася за отриманням відповідної послуги;
- універсальність вимог до всіх одержувачів послуг (відсутність дискримінації), технологічних перешкод (виняток може стосуватися окремого кола осіб відповідно до чинного законодавства);
- кожна державна послуга має бути занесена до Реєстру державних та адміністративних послуг.

Адміністративна послуга — це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття, згідно з нормативно-правовими актами на звернення юридичної або фізичної особи, адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо [9].

Ознаки адміністративних послуг:

- надання адміністративної послуги за заявою (зверненням) юридичної або фізичної особи;

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

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

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

- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації їх владних повноважень;

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

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

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

- адміністративна послуга надана особі, має бути включена до Реєстру державних, у тому числі адміністра-

тивних, послуг, а платна послуга — до Переліку платних послуг;

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

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

Вміст і специфіка функціонування системи адміністративних послуг зумовлюють наявність значної кількості класифікацій. Узагальнюючи погляди науковців щодо класифікації адміністративних послуг, слід виокремити основні критерії їх розподілу залежно від:

- змісту адміністративної діяльності;

- рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання;

- форми їх реалізації;

- предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів;

- суб'єкта, що надає адміністративні послуги.

I. Залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг вирізняють:

а) видачу дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї), у тому числі акредитацію, атестацію, сертифікацію (наприклад, акреди-

тація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) реєстрацію з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), у тому числі легалізацію суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) легалізацію актів (консульська легалізація документів), нострифікацію (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікацію (встановлення вірогідності сертифікатів про походження товарів з України).

II. Залежно від рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема виділяють:

а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

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

в) адміністративні послуги зі "змішаним" регулюванням (коли відбуваються водночас централізоване і локальне регулювання).

III. Залежно від форми реалізації адміністративні послуги поділяють на такі групи:

а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні, у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.);

б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій).

IV. Залежно від предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів:

1) підприємницькі (або господарські);

2) соціальні;

2) земельні;

3) будівельно-комунальні;

4) житлові та інші види адміністративних послуг.

Такий підхід до поділу адміністративних послуг не вступає в жодну суперечність із загальним поняттям "адміністративні послуги", оскільки всі ці відносини належать до галузей законодавства, що "виросли" з адміністративного права і мають адміністративний характер. У процедурному аспекті також не простежується жодних істотних відмінностей між цими послугами: результатом надання адміністративним органам послуг є його рішення. Аналіз означених груп послуг засвідчує наявність у них і деяких власних формальних та змістових ознак.

V. За критерієм платності адміністративні послуги розрізняють платні й безоплатні.

Концепція адміністративної реформи України, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., встановила безоплатний стандарт адміністративних послуг. Водночас передбачалася і можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. При цьому сучасне бачення розвитку

адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг. Активно запроваджується позиція, що безоплатними мають бути винятково послуги:

- 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення;
- 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Крім того, передбачається, що безоплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати настільки дрібний, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Зауважується, що адміністративні послуги повинні бути платними, тому що:

- 1) це справедливо, оскільки одні особи жодного разу в житті не зверталися за певними послугами, а інші — регулярно;

- 2) це може запобігати корупції, адже “безкоштовна невизначеність” змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності;

- 3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, коли від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням КМУ від 15 лютого 2006 р.).

З цього приводу треба зауважити, що встановлення справедливої чіткої плати за адміністративні послуги може запобігти корупції, адже “безкоштовна невизначеність” часто змушує шукати шляхів до визначеності,

але не завжди законної, крім того, плата за послуги може бути дієвим інструментом для мотивації службовців у наданні послуг якісно, особливо у випадку, коли від цих коштів прямо залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців.

Окремі адміністративні послуги мають бути безоплатними для особи (у справах державного пенсійного та соціального забезпечення), але зробити переважну більшість їх безоплатними для користувачів на сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави.

Проблема платності послуг вимагає впорядкування, адже за одні послуги стягується державне мито, за інші — податкові збори чи інші форми платежів (збір за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності).

Управлінську послугу в літературі розглядають як вміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя. Варто зазначити, що термін “управлінська послуга” в офіційних документах України практично не вживається.

Певною мірою виокремлення понять “державна”, “адміністративна”, “управлінська” послуги дають категорії “суб'єкт надання послуги” та “джерела фінансування”.

Суб'єктом надання послуг, у найбільш широкому розумінні, виступає сама держава. Найперспективнішою галуззю державного управління, щодо надання державних послуг, є виконавча влада. Основними суб'єктами державного управління у сфе-

рі надання державних послуг мають стати: вищий рівень виконавчої влади, галузеві центральні органи виконавчої влади, місцеві органи державного управління та окремі державні установи. Місцеві органи виконавчої влади мають безпосередній щоденний контакт з громадянами, тому в переліку найважливіших суб'єктів надання послуги саме цій категорії належить перше місце.

Поняття “джерел фінансування послуг” включає в себе кошти державного бюджету, місцевого бюджету та фінансів державних підприємств, установ, організацій.

Зазначені класифікації мають теоретичне і практичне значення і дають можливість проводити аналіз системи державних послуг та розробляти заходи щодо їх удосконалення.

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що система надання державних послуг є важливою складовою системи державної влади і державного управління. Державні послуги один з основних засобів регулювання відносин між державою і громадянами, забезпечення прав, свобод і обов'язків громадян. Тому Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи влади приділяють значну увагу питанням удосконалення системи державних послуг.

Удосконалення термінології, понятійного апарату системи надання державних послуг та їх системна класифікація є науковим підґрунтям для визначення:

а) принципів, за якими певні види діяльності органів виконавчої влади можуть бути віднесені до державних послуг;

б) принципів та критеріїв надання платних державних послуг;

в) делегування (закріплення) повноважень органів виконавчої влади щодо надання державних послуг;

г) заходів щодо вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази надання державних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Конституція України* / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Парлам. вид-во, 2006. — 160 с.
2. *Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти*: Постанова Кабінету Міністрів України (Положення, п. 2) від 17 жовтня 2008 р. № 921 м. Київ, (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 р. № 1017). — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1149.912.24&nobreak=1>
3. *Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)*: Постанова Кабінету Міністрів України (Розд. 1, п. 2) від 28 червня 1997 р. № 69. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=694-97-п>
4. *Про затвердження форм державного статистичного спостереження з обліку послуг*: Наказ Державного комітету статистики України (роз'яснення щодо заповнення звіту, розд. 1) від 18 липня 2002 р. № 71. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0271202-02>
5. *Державний класифікатор України*. Класифікатор відходів ДК-005-96: Наказ Держстандарту України від 29 лютого 1996 р. № 89. — Б. м., 1996.

6. *Державний класифікатор України*. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97: Наказ Держстандарту України від 2 червня 1997р. № 324. — Б. м., 1997.
7. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби. — 2004. — № 3. — С. 11–19.
8. *Стандарти державної служби*. Методика підготовки інформації про державні послуги. — Офіц. сайт Головдержслужби України. — Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>
9. *Про ліцензування окремих видів господарської діяльності*: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

Науменко Раїса Андріївна,
доктор наук з державного управ-
ління, професор кафедри менедж-
менту Київського національного
торговельно-економічного універси-
тету.

Науменко Раиса Андреевна,
доктор наук по государственному
управлению, профессор кафедры ме-
неджмента Киевского национального
торгово-экономического университе-
та.

Raisa Andreevna Naumenko,
Doctor of Science of Public Admanistra-
tion, professor of the department of
Management of the Kiev trade-economic
University.



СУЧАСНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. Проаналізовано сучасні пріоритети розвитку державної кадро-
вої політики. Акцентовано увагу на необхідності розроблення практичних
рекомендацій щодо наукових розвідок у цьому напрямі.

Ключові слова: державна кадрова політика, прийняття управлінських
рішень, соціальна відповідальність, публічне адміністрування, професійна
компетентність.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Проанализированы современные приоритеты развития госу-
дарственной кадровой политики. Акцентируется внимание на необходимо-
сти разработки практических рекомендаций по научным исследованиям в
этом направлении.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, принятие управ-
ленческих решений, социальная ответственность, публичное администри-
рование, профессиональная компетентность.

CURRENT PRIORITIES OF THE STATE PERSONNEL POLICY

Abstract. The current development priorities of personnel policy. The attention to the need to develop practical recommendations for scientific research in this area.

Keywords: state personnel policy, management decisions, social responsibility, public administration, professional competence.

Постановка проблеми. У науковій літературі питання державної кадрової політики, створення вітчизняної кадрової системи набувають усе більшої актуальності. Посилення уваги до цих питань, насамперед, зумовлене вибором Україною європейського шляху розвитку, за якого має здійснитися переформатування системного бачення державного управління, державної служби, місцевого самоврядування та громадянського суспільства у контексті публічного управління. Зазначене потребує інноваційних підходів до реконфігурації вітчизняної кадрової системи, відпрацювання механізмів забезпечення взаємозв'язку процесів прийняття управлінських рішень і соціальної відповідальності, публічного адміністрування і професійної компетентності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти зазначеної проблеми висвітлено в працях провідних вітчизняних вчених: В. Авер'янова, В. Бакуменка, Ю. Ковбасюка, О. Оболенського, С. Серьогіна, В. Сороко, Ю. Сурміна, Г. Щокіна та інших авторів. Наразі це в основному короткі визначення якихось понять, що подані в контексті розкриття певної проблеми. Системні ж дослідження понятійного апарату,

державної кадрової політики, її інтегрованості у світовий науковий і управлінський простори не знайшли ще свого системного дослідження та висвітлення. Відсутні й спеціальні словники з державної кадрової політики. Віддаючи належне їх науковому доробку, слід зауважити, що зазначені проблеми не знайшли ще свого комплексного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Аналіз стану кадрової ситуації в державному управлінні є важливим засобом виявлення позитивних тенденцій та наявних проблем у формуванні професійної компетентності кадрів державної служби й підставою для актуалізації здійснення комплексних заходів щодо їх вирішення.

Мета статті. Привернення уваги суб'єктів державної кадрової політики до визначення наукової складової в її обґрунтуванні й реалізації, акцентування на необхідності розроблення практичних рекомендацій щодо наукових розвідок у цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі позитивних трансформаційних процесів у державі проблема кадрової політики стала предметом наукових філософських, психологічних, соціологічних досліджень і розглядається в контексті

формування, збереження та розвитку людського потенціалу.

Необхідність розробки нової кадрової політики значною мірою зумовлена європейським вектором розвитку України, що істотно впливає на соціально-економічний розвиток держави, підвищення соціальних стандартів життя громадян, зростання міжнародного авторитету та конкурентоспроможності держави. Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [2] окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики в Україні. Вона ґрунтується на засадах професіоналізму, компетентності та забезпечення усіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах “економіки знань”, враховує особливості розвитку українського суспільства, світові тенденції, спрямована на утвердження системної й послідовної політики у цій сфері [1].

Україна потребує суттєвої зміни ситуації на ринку праці. Це пов'язано з кількома факторами.

По-перше, в країні спостерігається дефіцит трудових кадрів, зокрема технічних, здатних працювати на сучасному обладнанні, вільно володіти професійною іноземною мовою та технологіями.

По-друге, Україна дедалі впевненіше вступає до глобалізованого ринку поділу праці, що, зокрема, супроводжується тенденціями до взаємопроникнення ринків праці, підвищеною мобільністю трудових ресурсів.

По-третє, існує проблема нострифікації іншими державами вітчизняних документів про вищу та пі-

слявузівську професійну освіту, про присвоєння вчених звань.

Слід також взяти до уваги важливість забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних трудових ресурсів, а також потребу в постійному вдосконаленні, керуючись принципом “навчання протягом життя”.

Механізм формування і реалізації державної кадрової регіональної політики — це багатofункціональний комплекс управлінської діяльності. Функціонування механізму управління кадровою політикою в регіонах має втілюватися у функції управління і реалізується через відповідні технології [3].

Кадрова політика ґрунтується *на трьох групах принципів: побудови суспільства та держави; політики; кадрової роботи.*

Загальні принципи побудови суспільства та держави включають:

- вільний розвиток та самореалізацію особистості, що передбачає дотримання права людини на вільний вибір професії та вид трудової діяльності, запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними ознаками;
- запровадження активного соціального діалогу й партнерства;
- узгодженість цілей та пріоритетів державної кадрової політики в усіх ланках кадрової системи;
- субсидіарність між різними ланками кадрової системи;
- спільну відповідальність усіх суб'єктів державної кадрової політики за розвиток кадрового потенціалу країни;
- невід'ємність громадського контролю у прийнятті та реалізації рі-

шень у сфері державної кадрової політики.

Найбільш важливими принципами політики є:

- *наукова обґрунтованість, творчість* — враховує потреби суспільства в кадрах, послідовність і етапність вирішення стратегічних завдань, орієнтована на відродження та стійкий розвиток країни, на залучення до роботи професійно підготовлених осіб, ініціативних, з новаторськими творчими спрямуваннями та мотиваціями;

- *комплексність* — зумовлена поєднанням цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами, враховуючи різноманітні аспекти рішення кадрових питань (економічних, соціальних, політичних, моральних, соціально-психологічних тощо);

- *демократичність* — визначається за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;

- *правовий характер* — здійснюється в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого рішення кадрових питань;

- *реалістичність, технологічність* — передбачає постановку реальних цілей та завдань, ресурсну забезпеченість та принципову можливість практичної реалізації її моделі;

- *ресурсна забезпеченість* — тобто забезпеченість матеріально-фінансовими, інформаційно-аналітичними та кадровими ресурсами;

- *підтримка основної частини населення країни* — розглядає кадрову політику як засіб нових можливостей підвищення життєвого рівня,

кар'єрного просування та особистісного зростання.

Державна кадрова політика декларує в усіх ланках кадрової системи такі *принципи кадрової роботи*: законність, пріоритетність професіоналізму, патріотизму та моральності, відкритість і прозорість, раціональність та ефективність у доборі й розстановці кадрів, сприяння професійному та кар'єрному зростанню працівника, індивідуалізація методів і засобів кадрової роботи, оптимальне поєднання стабільності кадрів та їх раціонального, систематичного оновлення, використання кращого вітчизняного й світового досвіду кадрового менеджменту, сучасне технологічне та ресурсне забезпечення.

Основними принципами кадрової політики є: принципи соціальної справедливості, комплексності та послідовності її проведення; збалансованості суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізму; збалансованості представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальності держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповаги у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерства держави і недержавного сектору; безперервності навчання [4].

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована:

- в соціальному аспекті — на досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення що-

до професійної самореалізації, гідної оплати праці;

- в економічному аспекті — на забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, підвищення конкурентоспроможності держави, рівня добробуту населення;

- в інституційному аспекті — на вдосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

- в організаційному аспекті — на розбудову системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Кадрова політика виконує такі функції:

- зайнятість (аналіз робочих місць, методи наймання, засоби добору, просування по службі, відпустка, звільнення);

- навчання (перевірка нових працівників, практичне навчання, безперервний розвиток персоналу);

- оплата праці (пільгові схеми, оплати; стимулювання праці);

- трудові відносини (встановлення більш ефективного стилю керівництва, відносини з профспілками);

- добробут (пенсії, допомога з приводу хвороби та непрацездатності, медичні, транспортні послуги, житло, харчування, спорт і суспільна діяльність, допомога у вирішенні особистих проблем).

Пріоритетними завданнями формування і реалізації державної кадрової політики є:

- підготовка Державної цільової програми щодо формування та реалі-

зації державної кадрової політики на основі оновлених нормативно-правових актів про засади державної кадрової політики;

- розроблення механізмів залучення висококваліфікованих фахівців до сфери управлінської діяльності в державі;

- розроблення професійних стандартів; механізмів оцінювання та підтвердження кваліфікацій і компетенцій, перепідготовки та навчання упродовж життя;

- реформування системи органів у сфері підтвердження кваліфікацій;

- реформування системи фінансування управління освітою та наукою, Національної рамки кваліфікацій;

- відновлення технології ротації кадрів з урахуванням компетентностей відповідних команд, реальних ресурсів і доступних технологій їх реалізації;

- формування дієвого резерву кадрів в усіх галузях виробництва і сферах соціально-економічної діяльності на засадах гарантій держави з цільової підготовки, перепідготовки, навчання і атестації протягом життя;

- посилення державної уваги до моральних якостей осіб, а також контролю за виявами корупції, вдосконалення дисциплінарних процедур;

- відновлення державного регулювання профорієнтаційної роботи серед молоді на засадах залучення новоутворених служб управління персоналом та інститутів, що мають державні повноваження, для організації роботи з кадрами, підвищення престижу робітничих професій;

- державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у

сфері розвитку людського потенціалу держави;

- запровадження державних механізмів стимулювання пріоритетних напрямів розвитку кадрового потенціалу через систему надання пільг і заохочень.

Кадрова політика характеризується основними напрямками, які формуються за двома підходами: галузевим та проблемним.

Галузевий напрям кадрової політики охоплює різні сфери діяльності людини: державне управління та місцеве самоврядування; оборону та національна безпеку; судочинство, правовий захист та покарання; матеріальне виробництво; публічні послуги; сільське господарство; соціальний захист; медицину та охорону здоров'я; науку та освіту; культуру.

Проблемний напрям орієнтований на вирішення ключових аспектів кадрової політики: інституційний; нормативно-правовий; організаційно-управлінський; технологічний; гендерний; професійне навчання й просування кадрів; регулювання міграції; молодіжну кадрову політику; кадрову політику старших вікових груп населення.

Концептуальні основи модернізації кадрової політики включають такі положення:

- створення загальнонаціональної системи державної кадрової політики та її складових — регіональних і галузевих підсистем, підґрунтям яких виступають інноваційні кадрові технології;

- удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази кадрової політики;

- модернізація системи управління кадровими процесами в країні, створення спеціальної підсистеми, яка має єдиний державний координуючий орган системи та його регіональних представництв.

- удосконалення системи державного замовлення на підготовку кадрів відповідно до потреб суспільства на основі прогнозування, планування та моніторингу;

- розвиток державно-приватного партнерства з питань інвестування підготовки та використання кадрів, поєднання механізмів ринкового та державного регулювання кадрової роботи, бізнес-ініціативи з державним замовленням;

- модернізація національної системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів з урахуванням реальних потреб у сфері державного управління та ключових галузей економіки;

- забезпечення неперервності й наступності професійного розвитку, оптимального поєднання досвідчених і молодих кадрів;

- забезпечення системного наукового супроводу кадрової політики та кадрової роботи, створення центрів комплексних наукових досліджень з вивчення передового досвіду та кадрових інноваційних технологій;

- створення незалежної системи професійного оцінювання кадрів у різних сферах суспільства;

- практична спрямованість юридичного супроводу щодо забезпечення прав працівників;

- врахування специфіки працевлаштування окремих категорій населення, зокрема молоді, економічно активної частини населення, осіб

пенсійного віку, жінок, громадян з особливими потребами;

- розвиток практики укладення міжнародних договорів про спільну підготовку фахівців;

- максимальна відкритість кадрових призначень та контроль за ними громадськості;

- розроблення довгострокових програм кадрового забезпечення держави, залучення ресурсів приватного сектору, бізнесових та громадських організацій.

- застосування проектного підходу в реалізації стратегії кадрової політики, коли відповідна її ланка, або проблема вирішується окремими проектами, державними, цільовими програмами, що дає можливість регулювати результативність використання ресурсів;

- удосконалення механізмів запобігання і подолання корупції та гальмування кадрової деградації;

- модернізація системи статистики про кадри в окремих галузях чи сферах діяльності;

- приведення системи державної кадрової політики відповідно до європейських стандартів у кадровій сфері.

Парламентом України під час засідання Верховної Ради 10 грудня 2015 р. була ухвалена нова довгоочікувана редакція закону “Про державну службу” [5], що має на меті змінити систему добору кадрів в органах державної влади, головними пріоритетами якої має стати професійна компетентність персоналу. Серед дієвих напрямів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців можна виділити розроблення та обґрунтування

нових критеріїв оцінювання якостей, результативності та ефективності керівного персоналу у сфері державної служби, стимулювання професійного зростання в процесі щорічного оцінювання, участі у відкритих конкурсах та ін. Перспективним напрямом розвитку вітчизняної кадрової системи цього закону визначено врегулювання статусу державного службовця, посилення персональної відповідальності кожного чиновника та створення умов прозорості діяльності державних органів влади.

Висновки. Розвиток подальших досліджень визначається можливістю удосконалення теоретико-методологічних основ кадрової політики та прикладних аспектів створення вітчизняної кадрової системи.

Перспектива вивчення цього питання полягає в тому, що одним з пріоритетних напрямів розвитку кадрової політики є створення сприятливих умов для впровадження механізмів її реалізації на державному та місцевому рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / [авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту).* — К.: НАДУ, 2012. — 72 с.
2. *Стратегія державної кадрової політики на 2011–2020 роки:* Указ

- Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України. — 2012 — № 4. — 3 лют. — С. 68. — Ст. 127. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>
3. *Стрілець М. І.* Місце кадрової політики серед основних напрямів державного управління: монографія / М. І. Стрілець. — Чернігів: РВК “Деснянська правда”, 2006. — 92 с.
 4. *Бакуменко В. Д.* Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Наук. розвідки з держ. та муніципального управління. — ВПЦ АМУ, 2012. — Вип. 2. — С. 7–16.
 5. Закон України “Про державну службу” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id

Непомнящий Олександр

Михайлович, доктор наук з державного управління, перший заступник голови Об'єднання організацій роботодавців "Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної галузі України".

Непомнящий Александр

Михайлович, доктор наук по государственному управлению, первый заместитель главы Объединения организаций работодателей "Всеукраинская конфедерация работодателей жилищно-коммунальной отрасли Украины".

Aleksandr Mikhailovich

Nepomnyashchii, Doctor of Sciences in Public Administration, First Deputy Chairman of the Association of employers "All-Ukrainian Confederation of Employers of the housing industry in Ukraine".



СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРОФЕСІЙНОГО САМОРЕГУЛЮВАННЯ В РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У БУДІВНИЦТВІ

Анотація. Досліджено теоретичні та методологічні підходи щодо визначення ролі механізмів професійного саморегулювання в розвитку системи технічного забезпечення у будівництві. Визначено, що відмінною особливістю сучасних систем технічного регулювання економічно розвинених держав є широке застосування механізмів саморегулювання. З'ясовано невпинність процесу зростання соціальної комплексності сучасного суспільства, що істотно впливає на систему державного управління. Обґрунтовано назрілу необхідність посилення інституційної спроможності саморегулюючих організацій та створення законодавчого підґрунтя для запровадження європейської моделі організаційної структури системи технічного забезпечення.

Ключові слова: механізми професійного саморегулювання, система технічного забезпечення у будівництві, соціальна комплексність суспільства.

СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Исследованы теоретические и методологические подходы к определению роли механизмов профессионального саморегулирования в развитии системы технического обеспечения в строительстве. Определено, что отличительной особенностью современных систем технического регулирования экономически развитых государств есть широкое применение механизмов саморегулирования. Выяснено непрерывность процесса роста социальной комплексности современного общества, что существенно влияет на систему государственного управления. Обоснованно назревшую необходимость усиления институциональной способности саморегулируемых организаций и создания законодательной базы для внедрения европейской модели организационной структуры системы технического обеспечения.

Ключевые слова: механизмы профессионального саморегулирования, система технического обеспечения в строительстве, социальная комплексность общества.

THE ESSENCE AND VALUE OF PROFESSIONAL, SELF-REGULATORY MECHANISMS IN THE DEVELOPMENT OF SYSTEM OF TECHNICAL PROVIDING IN CONSTRUCTION

Abstract. In the article the theoretical and methodological approaches to the defining the role of professional, self-regulatory mechanisms in the development of technical system of providing in construction are investigated. Determined, that the distinguishing feature of the modern systems of technical regulation of economically developed countries is the widespread use of self-regulatory mechanisms. Unceasing of the process of increasing of social complexity of modern society, which has a significant impact on the system of public administration is founded. Need of strengthen of the institutional capacity of self-regulatory organizations and the creation of a legislative basis for the introduction of the European model of organizational structure of the system of the technical providing is proved.

Keywords: professional, self-regulatory mechanisms, system of technical providing in construction, social complexity of society.

Постановка проблеми. Історія технічного регулювання в економічно розвинених країнах налічує кілька століть. Створена на ідеях меркантилізму, теорія і практика технічного

регулювання пройшла довгий шлях від використання інструментів державного примусу до застосування витончених механізмів саморегулювання. На цьому шляху філософія,

цілі і принципи технічного регулювання також істотно трансформувалися.

Закордонний досвід свідчить, що держава відіграє істотну, проте не обов'язково головну роль у системі технічного регулювання загалом і в окремих її компонентах зокрема. Цілком природно, що в межах системи технічного регулювання органи державного управління знаходяться у привілейованому становищі в силу свого особливого статусу в правовій системі держави. Однак сучасне технічне регулювання не обов'язково є державним регулюванням.

Відмінною особливістю сучасних систем технічного забезпечення економічно розвинених держав є широке застосування механізмів саморегулювання та залучення фахівців приватного сектору для виконання функцій нагляду, контролю й оцінювання відповідності. Видається доцільним розглянути цей підхід не як альтернативу державному розвитку системи технічного забезпечення у будівництві в Україні, а як регулювання в інший спосіб.

Аналіз останніх досліджень публікацій. Окремі наукові та практичні, організаційно-правові й державно-управлінські аспекти модернізації і розвитку механізмів професійного саморегулювання у розвитку системи технічного забезпечення у будівництві вже знайшли своє відображення у працях таких українських та зарубіжних дослідників, як: І. Аронов, В. Версан, Д. Барзилович, А. Теркель, В. Груздов, О. Непомнящий, Ю. Полозов, Т. Чернецова, А. Буденне.

Мета статті. Узагальнення досвіду іноземних країн з питань реалізації

механізмів професійного саморегулювання для розвитку системи технічного забезпечення у будівництві і визначення можливостей та перспектив його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Повноцінна, працездатна система технічного регулювання в будівництві складається з трьох основних компонентів:

1) нормативна база будівельної галузі;

2) система нагляду та контролю за виконанням будівельного законодавства;

3) система оцінювання та підтвердження відповідності об'єктів і суб'єктів технічного регулювання вимогам будівельного законодавства та стандартів, що витікають з нього.

Технічне регулювання здійснюється через встановлення правил і контроль за їх дотриманням шляхом застосування збалансованих механізмів заохочення та примусу суб'єктів системи технічного регулювання.

Вивчення досвіду економічно розвинених країн вказує на спільність цілей технічного регулювання та, водночас, на розмаїття форм, які може приймати національна система технічного регулювання, шляхів, методів і засобів досягнення цілей, що наявні в арсеналі окремо взятої держави.

Роздержавлення системи технічного регулювання (припинення монополії держави в управлінні процесами технічного регулювання шляхом передачі державних функцій приватному сектору) з низки об'єктивних політичних і економічних причин є частиною державної політики у більшості економічно

розвинених країн Північної Америки, Європи, Азії та Тихоокеанського регіону.

Найбільш істотними наслідками реформ національних систем технічного регулювання є лібералізація торговельно-економічної діяльності і, найголовніше, відмова держави від історично сформованої монополії на технічне регулювання ринків і перехід до системи саморегулювання [1].

Заміна вертикальних зв'язків горизонтальними в сучасній системі технічного регулювання зумовлена такими факторами, як глобалізація світової економіки, тісна економічна інтеграція на регіональному та міжнародному рівні, руйнування національних торговельно-економічних кордонів, а також технічною революцією, яка в останню чверть століття посилила свій вплив на будівельну галузь і викликана зростаючим розмаїттям об'єктів технічного регулювання.

Остання обставина (різні об'єкти регулювання) є, мабуть, найбільш безперечною економічною причиною роздержавлення системи технічного регулювання. Держава просто не володіє адекватними ресурсами для того, щоб простежити за новими технологіями, матеріалами, виробами, методами та процесами, не кажучи вже про те, щоб кваліфіковано оцінити їх безпеку й придатність для практичного застосування. Гостра нестача компетентних фахівців і відсутність достатніх фінансових, матеріальних і людських ресурсів у державних установах викликають необхідність передачі функцій, які історично були прерогативою держави, у приватні руки. При цьому у держави немає ін-

шого виходу, оскільки просте збільшення фінансування та розширення штату кваліфікованих співробітників не дозволять вирішити проблему оброблення величезного масиву інженерно-технічної інформації, який супроводжує потік інновацій, що заповнили ринок [2].

Відмінною особливістю сучасних систем технічного регулювання економічно розвинених держав є широке застосування механізмів саморегулювання та залучення фахівців приватного сектору для виконання функцій нагляду, контролю й оцінювання відповідності.

Саме існування системи акредитації випробувальних лабораторій і органів із сертифікації яскраве підтвердження "приватизації" механізмів регулювання. Так, з допомогою акредитації держава звільняє себе від обов'язків з проведення випробувань матеріалів і виробів, необхідних для оцінювання та підтвердження їх безпеки і передає ці функції в руки недержавних суб'єктів. Крім того, в більшості економічно розвинених країн навіть процедурні питання акредитації не є предметом державного регулювання. Акредитуючими органами виступають не органи державної влади, а недержавні саморегулюючі міжнародні співтовариства фахівців у галузі акредитації [3].

Ілюстрацією того, що виконання функцій регулювання не обов'язково знаходиться у руках держави, є Нова Зеландія — унітарна держава з простою за структурою вертикаллю державної влади (центральный уряд — місцеві ради). Органом, що видає дозволи на будівництво різних споруд та забезпечує інспекційні пе-

ревірки будівельних об'єктів у Новій Зеландії може бути будь-яка особа — державна установа чи приватна особа — яка пройшла відповідну акредитацію. Акредитацію здійснює підрозділ з акредитаційних послуг Ради з реєстрації випробувальних лабораторій [англ. Testing Laboratory Registration Council] — саморегулюючої некомерційної організації, що фінансується за рахунок членських внесків.

Екстремальним прикладом роздержавлення є Сполучені Штати. На батьківщині найбільшої у світі економіки національна система технічного регулювання є високорозвиненим саморегулюючим організмом, де потреби в технічних нормах, стандартах, акредитації, сертифікації, випробуваннях та інших механізмах та інструментах регулювання та оцінки відповідності визначаються цілком вито потребами учасників ринкових відносин — постачальників і споживачів. У взаєминах з постачальниками держава виступає в ролі ділового партнера й, одночасно, в ролі агента споживача, що захищає суспільні інтереси. У цій ролі американські органи державного управління беруть участь у роботі національної системи технічного регулювання разом з іншими його суб'єктами.

Крім згаданих економічних причин в економічно розвинених країнах також існують соціальні причини роздержавлення технічного регулювання [2].

Соціологи вказують на зростання соціальної комплексності [англ. social complexity] сучасного суспільства, що істотно впливає на систему державного управління су-

спільством. Що більш розвинутою і ускладненою стає соціальна структура суспільства, то складніше стає нею керувати традиційними інструментами державного управління. Зростаючі політичні, соціально-економічні та культурні потреби різних соціальних груп соціально комплексного суспільства збільшує навантаження на регулюючі структури державної влади. При цьому регулююча здатність держави знижується зворотно-пропорційно збільшенню навантаження. Це неминуче веде до цілої низки проблем, як-то: ерозії цілісності, послідовності, компетентності, авторитетності та ефективності законодавчих актів, які видаються з метою регулювання і які соціологи називають “кризою права”. На практиці криза права зумовлює часткову або цілковиту непрацездатність законів і механізмів їх виконання.

Будівельне право є сферою права, схильною до згаданої кризи більшою мірою, ніж інші сфери права, саме виходячи із соціальної комплексності будівельної галузі [4]. Соціальна комплексність будівельної галузі зумовлена низкою факторів, включаючи:

- надзвичайну складність і багатокомпонентність кінцевого продукту галузі;
- ступінь залучення у процеси створення та експлуатації будівель і споруд величезної за розміром і розрізної за інтересами маси соціально-економічних груп (вчених, архітекторів, інженерів, виробників промислової продукції, будівельників, монтажників, інспекторів, а також їх професійних асоціацій, товариств і спілок);

- універсальність кінцевого продукту, яким щоденно користуються споживачі в усьому світі, кожен з яких належить одночасно до кількох соціальних груп зі своїми специфічними потребами та запитами.

Розглядаючи в комплексі всю соціальну мережу, якою обплутані пов'язані з будівництвом об'єкти технічного регулювання, зрозуміло, чому технічне саморегулювання будівельної галузі є об'єктивною необхідністю. Також стануть зрозумілі причини того, чому будівельне законодавство в економічно розвинених країнах одним із перших серед інших галузей права відмовилося від безпосереднього впливу на відносини суб'єктів регулювання шляхом прямого правового регулювання та перейшло в розряд процесуального права. У контексті сучасного технічного регулювання роль сучасного будівельного законодавства полягає не в тому, щоб регламентувати діяльність суб'єктів (установ, організацій і підприємств, залучених до процесів створення, експлуатації та оцінювання нормативної відповідності будівель і споруд), а в тому, щоб визначати форму суб'єктів і встановлювати процедури їх діяльності як усередині себе, так і відносно інших суб'єктів [5].

Яскравим прикладом практичного застосування принципу технічного саморегулювання є взаємини органів державної влади (і наддержавної влади у випадку Європейського Союзу) з органами стандартизації.

Практично в усіх економічно розвинених країнах, органи зі стандартизації як національні (AFNOR, ANSI, BSI, DIN і ін.), так і галузеві (ASTM,

ASCE, ASME, ICC, IEEE, NFPA і ін.) є недержавними організаціями. Держава перебуває із розробниками стандартів у партнерських відносинах з чітким поділом праці, де держава залишає за собою повноваження формування правового компонента норм, а на розробників стандартів покладаються функції формування технічного компонента норм, які в межах технічного регулювання встановлюють кількісні та якісні критерії оцінювання об'єктів нормування. З метою надання технічному компоненту законної сили, він включається за посиланням до правового компонента законодавства.

У рамках Європейського Союзу взаємини регулюючих органів і приватних органів зі стандартизації побудовані таким самим чином. Відмінність полягає лише в тому, що законодавці ЄС є наднаціональним органом (асоціацією суверенних держав), а європейські органи зі стандартизації (CEN/CENELEC) становлять недержавні асоціації національних органів зі стандартизації, які, своєю чергою, є недержавними саморегулюючими юридичними особами.

У Сполучених Штатах за таким принципом побудована законотворча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Вона відбувається у тісній співпраці з розробниками модельних будівельних норм. Рада з міжнародних кодів (ICC) — це недержавна, саморегулююча організація, яка відповідає за розроблення технічних норм, що потім адаптуються, часто без змін, законодавчими органами як місцеві закони. Така співпраця держави з приватним сектором розглядається як

прагматична, найбільш реалістична тактика, що забезпечує ефективність законотворчості, оскільки кожен займається справою в міру своєї компетентності: політики формулюють норми права, інженери розробляють технічні норми. Результатом колективної праці є компетентне законодавство, складене на високому юридичному та інженерно-технічному рівні та не схильне до кризи права.

Самосертифікація виробників продукції та постачальників послуг також є формою саморегулювання і свідченням поглиблення роздержавлення у галузі технічного регулювання. Самосертифікація може набувати різних форм: від декларації виробника будівельних виробів про відповідність його продукції вимогам безпеки у Європі — до підтвердження слюсарем-сантехніком придатності до експлуатації змонтованої ним системи внутрішнього водопостачання та каналізації у Сполучених Штатах. Тією чи іншою мірою елементи самосертифікації присутні у всіх без винятку національних і регіональних системах технічного регулювання. Як у випадку з прикладами саморегулювання розробників технічних норм, причини появи самосертифікації як інструменту регулювання швидше за все соціальні, ніж економічні [6]. Право виробника на самостійне підтвердження відповідності своєї продукції вимогам законодавства є визнанням його соціальної автономії і виразом його соціальної потреби бути визнаним професіоналом високої кваліфікації.

Іншим прикладом визнання соціального статусу саморегулюючих організацій є зміна ролей регулю-

ючих і регульованих сторін у межах системи технічного регулювання. В одних випадках органи влади виконують регулюючу роль, в інших — виступають в ролі регульованих. Ілюстрацією цього феномену є процедура акредитації діяльності місцевих органів будівельного нагляду та контролю у США. У ролі регульованого виступає місцевий будівельний наглядово-контролюючий орган, який проходить процедуру акредитації, тоді як функції регулюючого, акредитуючого органу виконує недержавна особа — дочірнє підприємство Ради з міжнародних кодів [англ. International Code Council (ICC)].

Висновки. Отже, узагальнюючи сказане, можна стверджувати, що в умовах сьогодення українське законодавство також містить передумови для запровадження механізмів саморегулювання у будівництві. Так, відповідно до ст. 16 Закону України “Про архітектурну діяльність” від 20 травня 1999 р. № 687-XIV на території України вже створюються і діють саморегулюючі організації у сфері архітектурної діяльності як неприбуткові добровільні об’єднання фізичних та юридичних осіб, що провадять підприємницьку та професійну діяльність у відповідній сфері. Вони визначають правила і стандарти, обов’язкові для виконання всіма членами таких організацій.

Подальші кроки щодо роздержавлення національної системи технічного регулювання у будівництві лежать у площині посилення інституційної спроможності саморегулюючих організацій та створення законодавчого підґрунтя для запровадження європейської моделі

організаційної структури системи технічного регулювання шляхом прийняття законопроекту “Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу”.

Водночас слід зауважити, що саморегулювання у межах технічного регулювання не розглядається як альтернатива державному регулюванню, а як регулювання в інший спосіб. Саме такі підходи закладено в основу нового показника Індекс контролю якості, який цього року включено до критеріїв дослідження Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації “Doing Business” за індикатором “Отримання дозволів на будівництво”. Конкурентними перевагами при цьому вважаються саме якість технічного регулювання, кваліфікація та відповідальність персоналу, наявність недержавних механізмів контролю, що окреслює загальні підходи до управління будівельною галуззю у світі та, відповідно, перспективні тенденції реформування містобудівного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аронов І., Версан В., Теркель А. Основні питання завдання вимог безпеки в технічних регламентах [Електронний ресурс] / І. Аронов, В. Версан, А. Теркель // Стандарти і якість. — 2003 (верес.). — Режим доступу: http://www.stq.ru/riasite/index.phtml?page=1&tbl=tb_88&id=653
2. Груздов В. Технічне регулювання як механізм забезпечення технологічної безпеки Російської Федерації [Електронний ресурс] / В. Груздов // Стандарти і якість. — 2003 (берез.). — Режим доступу: http://www.stq.ru/riasite/index.phtml?page=1&tbl=tb_88&id=555
3. Ліфиць І. М. Стандартизація, метрологія та сертифікація: підручник. — [4-те вид. перероб. і допов.]. — М.: Юрайт, 2004.
4. Метрологія, стандартизація і сертифікація: підручник / [Ю. І. Борисов, А. С. Сігов, В. І. Нефьодов та ін.]; під ред. проф. О. С. Сігова. — М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005.
5. Буденне А. Ю. Технічне регулювання: світовий досвід і російське законодавство [Електронний ресурс] / А. Ю. Буденне // Інформ.-аналіт. бюл. — 2003. — № 49. — Режим доступу: http://www.opes.ru/library/article.asp?d_no=4055&c_no=9&c1_no=
6. Полозов Ю. Є., Чернецова Т. Ю. Реформування стандартизації з інформаційних технологій [Електронний ресурс] / Ю. Є. Полозов, Т. Ю. Чернецова. — 2004. — № 12. — Режим доступу: <http://www.techno.edu.ru:16000/db/msg/18628.html>

Олуйко Віталій Миколайович,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений юрист України,
голова Хмельницького обласного те-
риторіального відділення Антимоно-
польного комітету України.

Олуйко Віталій Николаевич,
доктор наук по государственному
управлению, профессор, заслуженный
юрист Украины, председатель Хмель-
ницкого областного территориального
отделения Антимонопольного коми-
тета Украины.

Vitaliy Mykolayovych Oluyko,
Doctor of Public Administration, Profes-
sor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of
Khmelnitsky regional territorial office of
the Antimonopoly Committee of Ukraine.



ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Анотація. Проаналізовано сучасний стан виборчої системи України. Розкрито значення та місце народного депутата України в парламенті, проаналізовано ідею запровадження в Україні інституту заступників народних депутатів з урахуванням досвіду інших країн для визнання законотворчості факультативною функцією парламентарів, висвітлено проблеми реалізації цієї ідеї. Наведено проблеми правової культури народних депутатів, спотворене виконання ними безпосередніх обов'язків, підкреслено необхідність посилення моральної відповідальності за результати законотворчості, недопущення зловживання правом народними депутатами України. Відзначено відсутність системного підходу до змін різних законодавчих актів України та Основного Закону — Конституції, внаслідок яких відбувається “зависання” реформ у країні. Запропоновано часткове вирішення проблем парламентського права шляхом завершення конституційної реформи, ліквідації дуалізму влади на місцях шляхом створення виконавчих органів районних і обласних рад, поступової ліквідації державних адміністрацій та інших заходів.

Ключові слова: парламентське право, виборча система, заступники народних депутатів, правова культура народного депутата, конституційна реформа.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРАИНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Аннотация. Проанализировано современное состояние избирательной системы Украины. Раскрыто значение и место народного депутата Украины в парламенте, проанализировано идею введения в Украине института заместителей народных депутатов с учетом опыта других стран для признания законотворчества факультативной функцией парламентариев, освещено проблемы реализации этой идеи. Приведены проблемы правовой культуры народных депутатов, искаженного выполнения ими непосредственных обязанностей, подчеркнута необходимость усиления моральной ответственности за результаты законотворчества, недопущения злоупотребления правом народными депутатами Украины. Отмечено отсутствие системного подхода к изменениям различных законодательных актов Украины и Основного Закона — Конституции, в результате которых происходит “зависание” реформ в стране. Предложено частичное решение проблем парламентского права путем завершения конституционной реформы, ликвидации дуализма власти на местах путем создания исполнительных органов районных и областных советов, постепенной ликвидации государственных администраций и других мероприятий.

Ключевые слова: парламентское право, избирательная система, заместители народных депутатов, правовая культура народного депутата, конституционная реформа.

SOME PROBLEMS OF UKRAINIAN PARLIAMENTARISM

Abstract. The article refers to the analysis of the current state of the electoral system of Ukraine. Shows the value and place of deputies of Ukraine in parliament, analyzed the idea of introducing a deputy by assistants from the experience of other countries for recognition of lawmaking optional feature parliamentarians highlighted the problem of realization of this idea. Present the problem of legal culture assistants, distorted performance of direct responsibilities, emphasizes the need to strengthen the moral responsibility for the legislation, prevention of abuse of people's deputies of Ukraine. The autor notes the lack of systematic approach to changes in the various legislative acts of Ukraine and the Basic Law — the Constitution, which is due to “hang” of reforms in the country. The author offers a partial solution to the problems of parliamentary law by the completion of the constitutional reform, elimination of dualism local authorities through the creation of executive district and regional councils, the phasing out of public administrations and other events.

Keywords: parliamentary law, electoral system, deputy assistants, legal culture of deputies, constitutional reform.

Постановка проблеми. Посилення уваги до проблем парламентського права України пов'язане, по-перше, із сучасною ситуацією в Україні, де спостерігається “ланцюгова реакція” вибуху проблем, закладених ще у 2014 р. По-друге, з досвідом роботи народним депутатом України четвертого скликання. І, по-третє, практикою викладання навчальної дисципліни “Парламентське право України”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі наукові та практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти проблеми українського парламентаризму вже знайшли своє відображення у працях як українських, так і зарубіжних дослідників: В. Дмитрушка, Дж. С. Міль, В. Олуйко, М. Могунова, Л. Кривенко, В. Лугового, О. Кушніренко, Т. Слинко, В. Мельниченко та ін.

Мета статті. Узагальнення науково-теоретичних підходів до визначення деяких проблем українського парламентаризму.

Виклад основного матеріалу. Практика політичного життя останніх років переконливо довела “провальність” застосування в нашій країні пропорційно-мажоритарної виборчої системи. І це не жалкування за “добрим-старим” депутатом в окрузі. На сьогодні це реальна проблема як “на місцях”, так і в центрі, в самому парламенті України. Очевидно, що не здійснилася заповітна ідея (пророцтво) “пропорціоналістів” — політичне структурування суспільства і набуття реального всеукраїнського статусу основних політичних сил.

Більшість громадян України нині дистанціюються від політики, боляче “опікшись” після “Революції гідності”, тому їх вже не цікавлять навіть яскраві проекти політичних партій. Люди прагнуть заспокоєння політичних подій, які залишилися, по суті, регіональними партіями, і які не намагаються особливо долати міжрегіональні кордони.

Прихильники ж “мажоритарки” обґрунтовано свідчать про зруйнування системи народного представництва на всіх рівнях: від центрального до місцевого. Представництва як такого, на сьогодні взагалі немає, що відчутно знижує рівень відповідальності народних обранців за справи в рідному регіоні. Так, у Хмельницькій районній раді представлена лише третина територіальних громад району. Виникає закономірне запитання: а що робити інших двом третинам жителів району? І така ситуація розповсюджена по всій Україні.

Повертаючись до проблем парламентаризму, постає наступне питання: ким сьогодні є народний депутат України? Суб'єктом законодавчого процесу чи об'єктом та заручником політичної кон'юнктури? Невизначеність, знеособленість сучасного парламенту схиляє нас до другого варіанта. Від однієї крайності радянських часів, коли на засідання Верховної Ради УРСР приїжджали одні “заслужені” і приймали за кілька днів пакет законів для країни, ми перейшли до іншої крайності — парламент заповнений колишніми бізнесменами та відданими апаратниками, які замість необхідності законотворчості керуються політичною доцільністю [1].

Свого часу, після Великої Жовтневої революції 1917 р., щоб виправдати беззаконні діяння деяких представників більшовицької влади, науковці запровадили термін “революційна правосвідомість”, якою обґрунтовувалась будь-яка дія, що не піддавалась логічному поясненню та правовій оцінці.

Нині, схоже, народні депутати також повні цієї “революційної правосвідомості”, якою вони сподіваються виправдати власну недбалість по відношенню до народу та самовпевненість по відношенню до України.

У зв'язку з такими процесами, в сучасних наукових колах виникла ідея запровадити в Україні інститут заступників народних депутатів України, які б могли виконувати законотворчі функції народних депутатів у період їхньої відсутності. Така ідея не нова. Її вже давно запровадили і з успіхом використовують у Нідерландах, Швеції, Естонії, Люксембурзі, Норвегії та інших країнах. Запровадження інституту заступників народних депутатів — це визнання парламентарів передусім політичними суб'єктами, і визнання законотворчості факультативною функцією парламентарів. На час відсутності депутатів цю важливу для країни функцію від їхнього імені могли б виконувати заступники народних депутатів. Це б вирішило низку проблем, найбільшою з яких є, напевне, відсутність більшості народних депутатів під час роботи комітетів Верховної Ради, в яких вони працюють. Ця проблема надзвичайно актуальна, адже фактичного кворуму під час розгляду питань в комітеті майже не буває [2].

Уже звичною стала і практика голосування народних депутатів чужими картками.

Заступники народних депутатів теоретично змогли б зрушити з місця законотворчий процес і додати йому професійності, адже на посади заступників мали б призначатися фахівці своєї галузі. Однак ця ідея, яка чудово працює в інших країнах, на нашу думку, не спрацює в Україні. Зважаючи на рівень правової культури народних депутатів України, заступниками народних депутатів могли б стати особи, які б не виконували тієї функції, яку на них було б покладено. Адже помічники народних депутатів України виконують більш обслуговуючі побутові функції, ніж реально допомагають у здійсненні функцій депутатів.

Ще Нікколо Макіавеллі у своїй праці “Державець” писав, що “державець має оточити себе розумними радниками. Талант не боїться талановитих помічників, і тільки бездарність оточує себе подібними, щоб на їхньому фоні можна було б виділитися” [3].

Звичайно, ідею інституту заступників народних депутатів України не варто відкидати і вона, безперечно, заслуговує на всебічне обговорення, особливо за умови зменшення чисельності народних депутатів.

Звертаючись до питання правової культури народних депутатів України, хотілося б відмітити, що зазвичай виділяють теоретичний, професійний та побутовий рівні правової культури.

Загалом юридична наука визначає такі складові, що входять до правової культури особи:

- знання законодавства;
- переконаність у необхідності і соціальній корисності законів і підзаконних актів;
- уміння користуватися правовим інструментарієм — законами та іншими актами — у практичній діяльності.

Навіть з поверхового аналізу сучасної законопроектної роботи Верховної Ради України можна зробити висновок, що для законотворчої діяльності потрібен професійний рівень. У більшості ж народних депутатів України рівень правової культури відповідає побутовому або буденному рівню.

Доволі простим підтвердженням цієї тези може слугувати сучасний розподіл народних депутатів по комітетах Верховної Ради України. Вивчаючи трудовий шлях народних обранців, виникають закономірні запитання: як підприємець буде займатися охороною здоров'я, а тренер — розбудовою місцевого самоврядування. У зв'язку з цим багато повноважень народних депутатів України використовуються ними неякісно, а безпосередні обов'язки не виконуються взагалі, що призводить у кінцевому підсумку до незадовільної роботи парламенту в цілому.

Звичайно, серед парламентарів є носії професійного рівня правової культури. Насамперед це науковці та професіонали в конкретній галузі, які мають можливість обрати для себе комітет за професійними якостями.

Тому фундаментальні законодавчі ініціативи стають, можна сказати, авторськими, тобто такими, які розробляються і лобіюються конкретними

суб'єктами законодавчої ініціативи. Прикладом такого лобіювання є, зокрема, Сімейний кодекс України, який спочатку був частиною Цивільного кодексу України, але згодом завдяки діям вченого і народного депутата Зорислави Ромовської став окремим кодифікованим актом [4].

У зв'язку з цим неодноразово звучала пропозиція в обов'язковому порядку зазначати при офіційному опублікуванні закону автора внесення цієї законодавчої ініціативи в парламент. Таким чином, має бути підвищена моральна відповідальність за результати законотворчості, адже зрозуміло, що на сьогоднішній день тільки про такий вид відповідальності законотворців можна вести мову.

Серйозною проблемою законодавчого процесу є також розгляд важливих законопроектів у “трикутнику влади”: профільним комітетом Верховної Ради, Адміністрацією Президента України та профільним міністерством.

Розбіжність між баченнями деяких аспектів законодавчого врегулювання конкретного питання у названих суб'єктів призводить до тривалого “зависання” потрібного законопроекту.

Прикладом такого “зависання” є проект Трудового кодексу, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про державну службу” тощо.

Проекти названих законодавчих актів існують вже багато років, їхнього вступу у законну силу чекають навіть пересічні громадяни, не кажучи вже про безпосередніх “адресатів” цих законів. Проте узгодженість

позицій з певних питань постійно наштавхує проекти зазначених законів чи на недостатню підтримку залу, чи на вето Президента України [5].

Існування різних поглядів на проекти таких важливих законів є нормальним явищем у цивілізованих країнах. Однак в Україні, м'яко кажучи, дивує неспроможність вказаних суб'єктів домовлятися між собою по проблемних аспектах. На нашу думку, ефективним могло б бути попереднє схвалення концепції закону і погодження цієї концепції з усіма зацікавленими суб'єктами.

Не можна також пройти осторонь і такого питання, як зловживання правом народними депутатами України. Під зловживанням правом у цьому випадку можна розуміти передбачену нормами права поведінку народних депутатів із здійснення своїх суб'єктивних прав, якою може бути завдано шкоди іншим особам.

Зокрема, можна говорити про зловживання парламентарями правом законодавчої ініціативи, а також правом депутатської недоторканості (що, до речі, було гостро сприйнято суспільством, тому питання зняття недоторканості стало важливою засадою багатьох передвиборчих програм).

Народним депутатам набагато легше скористатися формою закону для лобіювання своїх власних інтересів, ніж добиватися прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акта. Тому законодавчі ініціативи часто втрачають ознаки нормативності і набувають індивідуалізованого характеру. Велика частина проектів законів попередньо не призначені для того, щоб стати зако-

ном. У багатьох випадках це просто рекламний хід народного депутата.

Загалом зрозуміло, що всі згадані проблеми потребують окремого і ґрунтовного вивчення задля їх успішного вирішення.

Проте на один бік вирішення частини цих проблем хотілося б звернути увагу, а саме — завершення конституційної реформи.

У грудні 2004 р. Верховною Радою України було прийнято зміни до Конституції України.

Прошло десять років і ми майже забули, що це був лише перший етап політичної реформи, який стосувався перерозподілу повноважень на рівні центральних органів влади.

Другим етапом, викладеному в законопроекті 3207-1, передбачалися зміни до Основного закону України, які б дали країні децентралізацію влади, реформу місцевого самоврядування, приведення його до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р., ратифіковано 15.07.97). Якщо конкретно, то передбачалася ліквідація дуалізму влади на місцях шляхом створення виконавчих органів районних і обласних рад, поступової ліквідації державних адміністрацій, створення на рівні регіонів праобразів французьких префектур з контроль-но-наглядовими функціями, а також внесення змін до розділу Конституції, який стосується нових визначень адміністративно-територіальних одиниць, територіальної громади, меж населених пунктів тощо.

Це дало б можливість розпочати в Україні повноцінну адміністративно-територіальну реформу, потреба в якій вже “перезріла”, а її відсутність

породжує все нові й нові конфлікти на місцевому рівні, аж до військових.

Причина спротиву реформі відома — це бажання політичних гравців конкретної вигоди для себе від змін Конституції. Так, після розподілу повноважень вищих органів державної влади у грудні 2004 р., продовження реформи щодо місцевого самоврядування вже не викликало активності та зацікавленості, і реформа “загубилась” у політичних подіях.

До того ж у нас усе ще залишається негативна психологія радянського державотворення, коли місцеву владу розглядали як другорядну після центральної влади. І досі органи місцевого самоврядування перебувають на “короткому ланцюжку” в органів державної влади.

Усе це свідчить про те, що й на сьогодні відсутній системний підхід до зміни Конституції. Ще Леонід Петрович Юзьков наголошував, що не можна однобічно підходити до формування конституційних владних “важелів” — зруйнується баланс влад в Україні. А у нас під гаслами “встановити нову ефективну систему стримувань і противаг” порушили цей баланс і тепер намагаються знову “підлатати дірки”.

Конституція — це Основний закон, який має бути завершеним правовим актом. Бажано, щоб одночасно зі змінами до Конституції приймалися й узгоджені закони про Президента України, Кабінет Міністрів України (можливо, навіть, це має бути цілий Кодекс законів про владу).

І на завершення постає питання. Скільки часу наші державотворці ще можуть шукати здоровий глузд у власних діях?

Адже суспільство вже втратило логічний ланцюжок інтриг, а відтак і контратак владних антагоністів. Люди втратили інтерес до політики, а найстрашніше — вони втрачають свою громадянську позицію, заплутавшись у суцільних зрадах політиків одне одного і своїх попередніх позицій.

Суспільство прагне стабільності. Суспільство прагне однієї влади, чіткого бачення розвитку країни і певних гарантій цього розвитку.

І питання у тому, яку ціну готовий нині заплатити український народ за цю стабільність і передбачуваність у державі?

Висновки. Попри всі проблеми, що ми розглянули, це питання стає з кожним днем все актуальнішим. Чим готовий пожертвувати наш народ задля заспокоєння політичних “тайфунів”, які щодня відбиваються на громадянах і на нашому добробуті?

Ціна стабільності з кожним днем зростає. І невдовзі може так статися, що люди погодяться “заплатити” за стабільність демократією, свободою слова і прагненням до прозорості й чесності в демократичних інституціях.

Люди можуть змовчати в момент, коли буде потрібно кричати, адже відчують свою абсолютну відірваність від посадовців, які їх начебто представляють “нагорі”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України (зі змін. від 2004 р.). [Електронний ресурс]. — www.rada.gov.ua.

2. *Європейська хартія місцевого самоврядування* // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / [за заг. ред. А. П. Зайця]. — К.: Вид. дім “ІнЮре”, 2002. — С. 225–231.
3. *Нікколо Макіавеллі. Державець*. [Електронний ресурс] / Макіавеллі Нікколо. — Режим доступу: www.makarenko.me/11-17-2009-knigi
4. *Законодавство України: проблеми вдосконалення*: зб. наук. пр. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. — Вип. 7. — 291 с.
5. *Олуйко В. М. Парламентське право України: проблеми теорії та практики* / В. М. Олуйко. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 216 с.

Пархоменко-Куцевіл Оксана

Ігорівна, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління.

Пархоменко-Куцевил Оксана

Игоревна, главный научный сотрудник Института проблем государственного управления и местного самоуправления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению.



Oksana Igorevna Parkhomenko-

Kutsevil, chief researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-Government National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, doctor of public administration.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація. У статті проаналізовано закордонний досвід формування системи посад державної (публічної служби), визначені та схарактеризовані ранги і категорії посад у США, Франції, ФРН. Проаналізовано сучасне українське законодавство щодо формування системи посад державної служби. Зокрема автором визначено власний підхід до формування посад публічної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, публічна служба, публічні службовці, функціональні обов'язки, посадові особи місцевого самоврядування, політики, громадські діячі

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. Проанализирован зарубежный опыт формирования системы должностей государственной (публичной службы), определены и охарактер-

ризовані ранги і категорії должностей в США, Франції, Німеччині. Проаналізовано сучасне українське законодавство по формуванню системи должностей державної служби. Крім того, автором визначено власний підхід до формування должностей публічної служби в Україні.

Ключевые слова: державна служба, державні службовці, публічна служба, публічні службовці, функціональні обов'язки, должностні особи місцевого самоврядування, політики, громадські діячі.

CURRENT PROBLEMS OF FORMATION OF SYSTEM OF POSITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND WAYS OF THEIR SOLUTIONS

Abstract. Article analyzes the experience in the formation of the civil service (public service), defined and characterized ranks and job categories in the US, France and Germany. There are analyses of contemporary Ukrainian legislation concerning civil service. Also, the author identified own approach to forming positions of public service in Ukraine.

Keywords: public service, civil servants, public service, public servants, functional responsibilities of local government officials, politicians, public figures.

Постановка проблеми. Основою формування кадрів державної служби є їх відбір, адаптація, мотивація, професійний розвиток, формування кар'єрного зростання. Зазначені кадрові процедури повинні здійснюватися з урахуванням посади, які обіймає (або бажає обіймати) державний службовець.

На сьогодні в Україні прийнято нову редакцію Закону України "Про державну службу", який, на жаль, не вирішує раціонального розподілу посад державних службовців. Посади, об'єднані у споріднені групи, неоднорідні за своїми функціональними обов'язками.

Водночас застосування кадрових процедур (у тому числі тестування, іспити, атестація) до кожної конкретної посади є невиправдано дорогим,

а використання уніфікованих кадрових процедур є недоцільним, оскільки професійний рівень державного службовця оцінюється лише поверхнево.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття "посада", її функціональне наповнення, природу поняття "посада" розглядають українські та іноземні вчені: Г. Атаманчук, Ю. Битяк, С. Дубенко, М. Казанцев, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, Є. Охотський, Г. Петров, Ю. Старілов, М. Тихомиров, А. Турчинов, В. Шилова та ін.

Зазначені автори аналізують поняття "посада", здійснюють класифікацію посад державної служби, визначають основні вимоги до професійної компетенції державних службовців, вимоги до психологіч-

них якостей службовців, а також обґрунтовують вимоги щодо освітньо-кваліфікаційного рівня кадрів державної служби.

Водночас серед невирішених загальних проблем є системний аналіз проблем щодо формування матриці посад державної служби з урахуванням функціональних обов'язків державних службовців.

Мета статті. Обґрунтування матриці посад державної служби з урахуванням функціональних обов'язків державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Інноваційний підхід щодо розподілу посад державної служби України за типами державно-управлінської діяльності державних службовців, надасть можливість раціонально та оптимально вирішити проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби.

Підготовка державних службовців спрямована на надання фахівцям загального рівня знань. Нині освіта має моноsegmentний характер, тобто спрямована на підготовку уніфікованих державних службовців, які виконують багато функцій. Однак такий рівень підготовки вже не відповідає сучасним викликам глобального інформаційного суспільства, тому й виникла потреба у розробці та застосуванні нової парадигми щодо підготовки державних службовців. Але підготувати універсальних державних службовців неможливо, оскільки за той короткий термін, що фахівці проходять навчання, неможливо надати повний обсяг знань з галузі адміністрування, антикризового та інноваційного управління, інвестиційного менеджменту тощо.

Таким чином, новий підхід до організації кадрової роботи у сфері державної служби повинен базуватися на типологізації діяльності державних службовців, а не на класифікації типів чиновників.

У зв'язку з наведеним виникає проблема визначення інших критеріїв типологізації державних посад, які існують на сьогодні.

Проаналізуємо систему посад державної служби у Франції. Так, у Франції державні посади розподіляються на:

- функціонерів, які призначені на постійну посаду і введені у штат із наданням чину і підпорядковуються статуту;
- нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються до штату. Серед них помічники, сезонні робочі, службовці з почасовою оплатою та ін.

Також у Франції є такі види публічної служби: політична, до якої належать міністри, їх заступник та інші, які хоч і мають частину привілеїв державних службовців, але призначаються поза конкурсом, а їх звільнення не потребує жодного обґрунтування; цивільні, до яких належать адміністративні співробітники міністерств, департаментів, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, які призначаються за конкурсом (як правило) та мають значні гарантії від звільнення, закріплені в законодавстві; воєнізовані (міліарні), до яких належать військовослужбовці, співробітники префектур, судів, поліції, жандармерії, авіадиспетчери та ін.

Службовці цивільного виду служби поділяються: за розрядами (квалі-

фікація, що дає право на заняття тієї чи іншої посади); за посадами (сукупність прав та обов'язків); групами (сукупність ієрархічно рівних посад у різних галузях діяльності); класами (характеристика статусу чиновника, важливості та складності виконуваної ним роботи) [4, с. 315].

Класи А, В, С, Д відображають становище чиновників у державному апараті та їхню відповідальність.

До класу А (керівники) належать усі керівні службовці державної адміністрації, в тому числі: державні секретарі міністерств, керівники департаментів та відділів міністерств, парламентські секретарі, їхні заступники та інші, які становлять не більше 20 % від загальної чисельності цивільних службовців.

До класу В (відповідальних виконавців) належать керівники груп та проектів у міністерствах, провідні фахівці міністерств і департаментів, керівники та провідні фахівці місцевих органів державної влади, які становлять близько 41 % від загальної чисельності цивільних службовців.

До класу С (спеціалістів) належать архітектори, викладачі, інженери, лікарі, які працюють у міністерствах, місцевих органах чи установах, які становлять близько 32 % від загальної чисельності цивільних службовців.

До класу Д (допоміжних та технічних службовців) належать клерки, субклерки (помічники клерків), друкарки, секретарки та інші, які становлять близько 7 % від загальної чисельності цивільних службовців [5, с. 330–331].

У ФРН до державних службовців зараховуються три категорії осіб:

1) чиновники (власне державні службовці: пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядованими органами публічно-правовими відносинами; наділені владними повноваженнями; призначаються на посади довічно; отримують оплату за працю у вигляді грошового утримання, розмір якого залежить від рангу і категорій посади; після відставки отримують державні пенсії з федерального чи земельного бюджету);

2) службовці (особи: пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядованими органами, установами приватноправовими відносинами за строковими трудовими угодами; не наділені владними повноваженнями; отримують оплату праці згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням);

3) працівники (наймані технічні працівники: пов'язані з федеральними, земельними, самоврядованими органами, установами чи підприємствами приватноправовими відносинами за строковими трудовими угодами; отримують оплату праці згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням) [4, с. 410].

У США до державних службовців належать працівники апарату міністерств (департаментів) та їх місцевих органів, військовослужбовці, судді, співробітники ФБР, ЦРУ, федеральної поштової служби тощо.

Поділ усіх державних посад у США здійснюється на двома типами:

1) політичні керівники, що призначаються поза конкурсом (міністри, керівники ЦРУ, ФБР тощо);

2) кар'єрні (професійні бюрократи), що призначаються за конкурсом, але частина посад, на яких конкурси вважаються недоцільними, віднесені до "реєстрів А і В". До "реєстру А" належать посади, що заповнюються без іспитів, такі як капелани (священники) Міністерства оборони, юристи, службовці Федеральної резервної системи. До "реєстру В" належать посади зі вступним, але не конкурсним, іспитом: чиновники розвідувального співтовариства США, інспектори Міністерства фінансів, категорія "PL" — службовці NASA та ін.

Державні посади поділені на 23 розряди, а саме: розряди 1–4 — нижчий (технічний) персонал. Службовці цих категорій виконують просту рутинну роботу або нескладну роботу під керівництвом та загальним спостереженням. Ці службовці або не виносять незалежних суджень або виносять відповідно до провідної політичної точки зору та відповідних процедур. За своїм матеріальним станом вони належать до низькооплачуваних працівників; розряди 5–8 — виконавчий персонал, для виконання роботи їм потрібні спеціальні знання та підготовка, а також здібності до індивідуальної роботи. Цей персонал має дипломи вищих навчальних закладів. Він не виконує будь-яких адміністративних функцій, а професійна діяльність проходить під загальним спостереженням. За своїм матеріальним становищем вони належать до категорії середньооплачуваних працівників; розряди 9–14 — середній керівний персонал (керівники груп, відділів). Службовці 11 категорії мають бути здатними приймати рішення, 12

категорії — виявляти здібності до керівництва, 13 категорії — можуть бути помічниками голів невеликих підрозділів, 14 категорії — головами підрозділів або бюро; розряди 15–18 — вищий керівний персонал (керівники управлінь, їхні заступники). До числа їхніх обов'язків входить планування та керівництво спеціалізованими програмами виключної складності та відповідальності; розряди 19–23 — служба найвищих керівників (керівники державних агенцій, бюро, служб та їхні заступники, помічники та заступники міністрів) [1, с. 143–144; 5, с. 325].

Якщо аналізувати вітчизняне законодавство про державну службу, то слід зазначити, що відповідно до Закону України "Про державну службу" (1993 р.) [2] до першої категорії посад державної служби належать посади перших заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, їхніх перших заступників, голів та членів державних колегіальних органів, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, заступників керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, інші прирівняні до них посади.

Слід зазначити, що функціональні обов'язки та спрямування діяльності навіть заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України та керівника Адміністрації

Президента України, Апарату Верховної Ради України різняться між собою, враховуючи напрям їхньої діяльності, а також різняться і функції між зазначеними посадовцями та головами місцевих органів влади.

Те саме стосується прийнятого у грудні 2015 р. нової редакції Закону України “Про державну службу” [3]. Так, до категорії посад державної служби “А” належать: державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники, державні секретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їхні заступники; керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їхні заступники; голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

В одній категорії посад об’єднані як заступник державних секретарів, так і голови місцевих державних адміністрацій, функціональні обов’язки яких дуже різняться.

На нашу думку, до проблеми типологізації державно-управлінської діяльності слід підходити з урахуванням теорії розподілу праці. Зокрема, одним із суттєвих питань у реформуванні державної служби є чіткий обґрунтований розподіл обов’язків між різними рівнями посад публічної служби. Тут мається на увазі не розподіл функціональних обов’язків за посадами, а новий підхід, нова парадигма, яка базується на теорії розподілу праці в публічній службі. Розподіл праці — це диференціація

трудової діяльності, що призводить до стійкої спеціалізації. Розподіл праці дає можливість оптимізувати функції кожного функціонера — публічного службовця, більш ретельно сформулювати кваліфікаційно-функціональні вимоги до кожної посади.

На нашу думку, розглядати слід не розподіл посади державної служби, а розподіл посади публічної служби, оскільки функції політиків, посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців тісно переплетені та взаємодоповнюються.

З точки зору теорії розподілу праці державно-управлінську діяльність публічних службовців можна аналізувати: по-перше, за статусом чиновників (державні службовці, службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі), за видами державної політики (політика управління, політика розвитку, політичне реформування, політика формування громадської думки), за сферами управлінської діяльності (антикризовий менеджмент, інноваційний менеджмент, політичний менеджмент, інтелектуальний менеджмент), за видами управлінської діяльності (адміністративний менеджмент, менеджмент послуг, експертно-аналітичне забезпечення, демократичне врядування). Такий розподіл державно-управлінської праці можна зобразити у вигляді матриці (таблиця).

Основними видами діяльності державних службовців за статусом є ті, які розташовані під назвами типів чиновників. Тобто державні службовці працюють у політиці управління, основна сфера їхньої діяльності — антикризовий та адміністратив-

Матриця професійного розподілу державно-управлінської діяльності

Статус	Державні службовці	Службовці місцевого самоврядування	Політики	Громадські діячі	Галузь державної політики
Види державної політики	Політика управління	Політика розвитку	Політичне реформування	Політика формування громадської думки	економічна політика, політика соціального розвитку, політика у сфері культури, національна безпека, інформаційна політика та ін.
Сфера управлінської діяльності	Антикризовий менеджмент/ Електронне врядування	Інноваційний менеджмент/ Електронне врядування	Політичний менеджмент	Інтелектуальний менеджмент	
Види управлінської діяльності	Адміністративний менеджмент	Менеджмент послуг	Демократичне врядування	Експертно-аналітичне забезпечення	
Категорії державних посад	А	В	С	Д	

ний менеджмент. Службовці місцевого самоврядування працюють у політиці розвитку, основна сфера їхньої діяльності — інноваційний менеджмент та менеджмент послуг. Політики займаються політичним реформуванням, здійснюють політичний менеджмент та демократичне врядування. Натомість громадські діячі працюють у політиці формування громадської думки, сфера їхньої діяльності — інтелектуальний менеджмент та експертно-аналітичне забезпечення.

Державні службовці (службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі) крім основних (притаманних їм) функцій можуть виконувати й інші функції.

Враховуючи визначений розподіл праці публічних службовців, їх можливо ранжувати за групами посад з урахуванням функціональних обов'язків.

Висновки. Аналіз зарубіжного досвіду з класифікації державних

посад дає нам підстави стверджувати, що до посад державної (публічної) служби за кордоном віднесені не тільки технічно-допоміжний персонал, але і військові, а також фахові спеціалісти, які обслуговують працівників органів державної влади, формують експертні висновки. Крім того, спостерігається тенденція чіткого розподілу між політичними та адміністративними посадами, що говорить про професіоналізацію державної служби, захист фахівців від політичних змін.

Водночас доречно зазначити, що в зарубіжній науці розподіл посад публічних службовців здійснено з урахуванням функціональних обов'язків цих осіб.

В Україні посади державної служби розподілені за ієрархічною ознакою. Такий розподіл посад державної служби не дає можливості раціонально формувати кадровий потенціал на такі посади, тобто застосовувати аналогічні кадрові технології (відбір,

проходження конкурсних процедур, адаптація, мотивація, навчання, підвищення кваліфікації тощо) до однієї групи (категорії) державних посад. Усі групи (категорії), що об'єднують державні посади, неоднорідні за своїми характеристиками та виконуваними функціями. В одній групі об'єднані посади як центральних органів влади, так і місцевих органів державної влади.

Таким чином, виникла нагальна необхідність у розробці та впровадженні однорідних (типових) посад. Це має практичне значення, зокрема, економить ресурси на формування потенціалу публічної служби, оптимізує кадрові процеси щодо державної служби, а також надасть можливість ефективно використовувати кадри публічної служби.

У перспективі подальших досліджень аналіз та розробка механізмів реформування системи посад публічної служби України, визначення посад з урахуванням функціональних обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Василенко І. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / *И. А. Василенко.* — М.: Логос, 2000. — 200 с.
2. *Закон України про державну службу* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
3. *Проект закону про державну службу* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
4. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / *А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика; Центр політико-правових реформ.* — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
5. *Черноног Є. С.* Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. / *Є. С. Черноног.* — К.: Знання, 2008. — 458 с.

Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Романенко Евгений Александрович, доктор наук по государственному управлению, доцент, заведующий кафедрой публичного администрирования Межрегиональной Академии управления персоналом.

Yevhen Oleksandrovych Romanenko, Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy.



УКРАЇНА — ШЛЯХ ДО НАТО

Анотація. Проаналізовано становлення та зміни у стратегії НАТО за більш як шістдесят років після створення та шляхи України щодо вступу в НАТО за двадцять чотири роки існування як самостійної держави.

Ключові слова: північноатлантичний альянс, Варшавський договір, партнерство заради миру, хартія про особливе партнерство, річна національна програма співробітництва, дорожня карта.

УКРАИНА — ПУТЬ В НАТО

Аннотация. Проанализированы становление и изменения в стратегии НАТО за более шестьдесят лет после создания и путь Украины по вступлению в НАТО за двадцать четыре года существования как самостоятельного государства.

Ключевые слова: североатлантический альянс, Варшавский договор, партнерство ради мира, хартия об особом партнерстве, годовая национальная программа сотрудничества, дорожная карта.

UKRAINE ON PATH TO NATO

Abstract. In the work analyzes the formation and change in the strategy of NATO for more than sixty years after the creation and the way of Ukraine to join NATO in twenty-four years of existence as an independent state.

Keywords: north atlantyc alliance Varshavskyy treaty, partnership for ointment, hartyya person about partnership, cooperation by ear natsyonalnaya program, road map.

Постановка проблеми. Україна з моменту набуття незалежності 24 роки рухається в напрямі вступу до НАТО. Цей рух порівняно з іншими країнами-сусідами був сповільнений і носив формальний характер. Тому необхідно проаналізувати зміни у стратегії НАТО за ці роки та кроки України щодо вступу в НАТО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження становлення, розвитку стратегії та ролі НАТО у світовій політиці зробили зарубіжні вчені. В Україні питання історії, стратегії та ролі НАТО в світовій політиці та шляхи України щодо вступу у НАТО розглядали Д. І. Дзвінчук [2], Т. В. Брежнева [4], І. Желєзняк [5], І. Руденко [6] та ін. Незважаючи на велику чисельність напрацювань з цієї проблематики, узагальнення змін стратегії і НАТО та шляхів України, на її довгому шляху до вступу, причин різкого змінення пріоритетів України за останні два роки залишилися недостатньо дослідженими.

Мета статті. Проаналізувати становлення та зміни у стратегії НАТО за більш як шістдесят років після створення та шляхи України щодо вступу у НАТО за двадцять чотири роки існування як самостійної держави.

Виклад основного матеріалу. Організація Північноатлантичного договору також Північноатлантичний

альянс або НАТО (від англ. North Atlantic Treaty Organization — NATO, фр. L'Organisation du Trait — de l'Atlantique Nord — OTAN) — міжнародна міжурядова організація, військово-політичний союз 28 держав Північної Америки і Європи [1].

Підписання Північноатлантичної угоди і створення Альянсу безпосередньо пов'язані з подіями, що відбувалися у світі після Другої світової війни. Загроза післявоєнного реваншизму в Німеччині, а згодом і агресивна політика СРСР спонукали європейські країни і США шукати нової архітектури європейської безпеки.

Північноатлантичний договір було підписано 4 квітня 1949 р. у Вашингтоні представниками урядів Бельгії, Великої Британії, Данії, Ісландії, Італії, Канади, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії, Португалії, Сполучених Штатів Америки і Франції [2]. Головною причиною створення НАТО була нездатність ООН того часу забезпечити мир у світі, тоді, коли СРСР ветував багато постанов Ради безпеки цієї організації.

Завершальним етапом становлення Альянсу стало розширення та стабілізація складу його учасників. 18 лютого 1952 р. до НАТО приєдналися Греція і Туреччина, які займали стратегічну позицію у планах оборони Середземноморського басейну,

а 23 жовтня 1954 р. — Федеративна Республіка Німеччина [2].

Відповідно до статутних документів Альянсу, головна роль НАТО полягає у забезпеченні свободи і безпеки країн-членів з використанням політичних і військових засобів. НАТО дотримується спільних для Альянсу цінностей демократії, індивідуальної свободи, верховенства права та мирного розв'язання суперечок та підтримує ці цінності в усьому євроатлантичному регіоні. Головним військово-політичним принципом організації є система колективної безпеки, тобто спільних організованих дій всіх її членів у відповідь на напад ззовні.

На ці події дуже різко і негативно відреагував Радянський Союз — вже 14 травня 1955 р. з підконтрольних СРСР східноєвропейських держав соціалістичного табору була створена Організація Варшавського договору, яка негайно розпочала формування об'єднаних збройних сил, що стало поштовхом до нового рівня конфронтації між Сходом і Заходом [3].

З початком перебудови в Радянському Союзі і оприлюдненням горбачовської концепції “Європа — наш спільний дім” розпочинається період відлиги у відносинах НАТО і СРСР. Упродовж 1989–1991 рр. перехід влади до демократичних сил відбувся і в країнах Східної Європи та в союзних республіках СРСР. Наслідком цих змін стало возз'єднання Німеччини, припинення холодної війни, розпад Радянського Союзу і Варшавського блоку. Європа та світ опинилися у принципово новій політичній ситуації, що не могло не вплинути на

Північноатлантичний альянс і зумовило початок процесу його адаптації до нових геополітичних умов. На зустрічі глав держав та урядів країн-членів НАТО у Римі в листопаді 1991 р. була схвалена нова стратегічна концепція Альянсу. Проте, як наголошувалося в документі, їй загрожують інші різноманітні ризики, які важко спрогнозувати й оцінити: міжетнічна ворожнеча і територіальні спори у країнах Центральної та Східної Європи можуть призвести до виникнення збройних конфліктів, у які можуть бути втягнені зовнішні сили і які можуть перекинутися на країни НАТО, безпосередньо позначаючись на їх безпеці [4].

Крім стратегічної концепції, на Римському саміті було також прийнято “Декларацію про мир і співпрацю”. У ній наголошувалося, що Альянс підтримує і пропонує допомогу країнам Центральної і Східної Європи у здійсненні реформ, подоланні труднощів перехідного періоду, запрошує до участі у відповідних форумах НАТО, готовий до консультацій з політичних, військових, економічних і наукових питань та щодо налагодження співпраці. Для сприяння розвитку такого партнерства створювалася Рада північноатлантичного співробітництва (РПАС). У березні 1992 р. до РПАС приєдналися одинадцять незалежних держав — членів СНД, що виникли на території колишнього СРСР. А наприкінці 1996 р. учасниками цього форуму були вже 40 держав Європи й Азії.

Однією з найважливіших ініціатив Альянсу стала програма “Партнерство заради миру” (ПЗМ) започаткована на Брюссельському 1994 р.

саміті НАТО. Програма проголошувала завдання формування нових відносин безпеки між Північноатлантичним союзом та його партнерами у справі миру. За три роки учасниками “Партнерства заради миру” стали 27 держав Європи і Азії. Серед них однією з перших була Україна, яка приєдналася до програми вже у лютому 1994 р. [5].

Вашингтонський саміт НАТО 1999 р. відзначився прийняттям перших членів організації з постсоціалістичних країн — Чехії, Угорщини і Польщі, та ухваленням нової Стратегічної концепції НАТО. Разом з іншими викликами та загрозами глобального характеру, такими як розповсюдження ядерної, біологічної, хімічної зброї та технологій їх виготовлення, тероризм, організована злочинність тощо, військово-політичні конфлікти на посткомуністичному просторі ще більше актуалізували завдання динамічної адаптації НАТО до нових умов безпеки.

Розширення і трансформація Північноатлантичного альянсу є одним з найфундаментальніших зрушень у міжнародній безпеці, пов'язаних з формуванням нової системи міжнародних відносин. Ця трансформаційна лінія ще раз підтвердилася після того, як НАТО запропонувало новим партнерам приєднатися до Альянсу. Передостання хвиля розширення Північноатлантичного альянсу мала місце у квітні 2004 р., коли новими членами стали Болгарія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія та Естонія), а 1 квітня 2009 р. Альянс прийняв до своїх рядів двох нових членів — Албанію та Хорватію

[Там само]. 2 грудня 2015 р. Чорногорія отримала офіційне запрошення стати учасником НАТО та стане 29-м членом Альянсу. Офіційна процедура вступу балканської держави у військовий блок затягнеться на півтора року.

Відносини між Україною та НАТО мають вагоме значення для гарантування миру і стабільності на євроатлантичному просторі. Географічно Україна посідає ключове місце на перетині Східної та Західної Європи. Україна має спільний кордон з чотирма країнами НАТО — Угорщиною, Польщею, Румунією та Словаччиною. Відносини України з НАТО почали розвиватися невдовзі після здобуття нею незалежності у 1991 р. Вже у січні 1992 р. представник України вперше взяв участь у Робочій групі високого рівня Ради північноатлантичного співробітництва. А 22–23 лютого 1992 р. відбувся перший візит Генерального секретаря НАТО Манфреда Вернера до Києва, в ході якого Україна була запрошена до участі в РПАС. З того часу почалися активні контакти і співробітництво України з НАТО.

8 лютого 1994 р. Україна першою з країн СНД підписала Рамковий документ “Партнерства заради миру”. 14 вересня 1994 р. на спеціальному засіданні Північноатлантичної ради була офіційно схвалена перша індивідуальна програма партнерства між Україною і НАТО.

Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору — один з основоположних документів у відносинах України з НАТО, угода, підписана Президентом України

Леонідом Кучмою, Генеральним секретарем НАТО Хав'єром Соланою та лідерами 16 країн-членів НАТО 9 липня 1997 р. під час Мадридського саміту. Документ регулює відносини України з НАТО та визначає політичні зобов'язання сторін на найвищому рівні й необхідність розвивати відносини особливого та ефективного партнерства з метою сприяння більшій стабільності і просуванню спільних демократичних цінностей у Центрально-Східній Європі. До моменту підписання хартії Україна мала змогу співпрацювати з НАТО лише у межах Ради євроатлантичного партнерства і програми "Партнерство заради миру".

На виконання Хартії 10 жовтня 1997 р. було створено Комісію Україна — НАТО, що стала органом прийняття рішень, відповідальним за розвиток відносин між Північноатлантичним альянсом і Україною та скерування спільної діяльності. Документ підлягав ратифікації Верховною Радою, але не містив правових зобов'язань.

План дій Україна–НАТО — документ, де визначаються стратегічні цілі і пріоритети України для досягнення повної інтеграції в євроатлантичну структуру безпеки і для створення стратегічних меж для існуючого і майбутнього співробітництва Україна–НАТО відповідно до Хартії про особливе партнерство. План дій було розроблено відповідно до рішення Комісії Україна–НАТО з метою поглиблення і розширення відносин Україна–НАТО і оприлюднено 22 листопада 2002 р. З 2003 по 2009 рр. Україна щороку представляла свій Цільовий план для досягнення прин-

ципів і цілей, викладених у Плані дій. Річна національна програма співробітництва Україна–НАТО (РНП) — документ, що є ключовим інструментом здійснення реформ в Україні за підтримки НАТО, що замінив з 2009 р. цільовий річний план дій Україна–НАТО. Президент України затверджує РНП та підготовлений урядом План заходів щодо її виконання. Програма та План містять 5 розділів: політичні та економічні питання, оборонні та військові питання, ресурсні питання, питання безпеки та правові питання. З 2009 р. річні цільові плани замінили річні національні програми співробітництва Україна–НАТО [3].

15 січня 2008 р. президент України Віктор Ющенко підписав офіційний лист-подання офіційної заяви щодо можливості приєднання України до Плану дій з членства (ПДЧ) на квітневому саміті НАТО в Бухаресті. План дій з підготовки до членства — це програма НАТО, якою передбачено надання порад, допомоги та практичної підтримки залежно від індивідуальних потреб країн, що прагнуть вступити до Альянсу. Але участь у ПДЧ не дає ніяких гарантій щодо рішення Альянсу про майбутнє членство країни. ПДЧ був започаткований у квітні 1999 р. на Вашингтонському саміті Альянсу з метою допомогти країнам, що прагнуть членства в НАТО, підготуватися до нього. Цей процес значною мірою ґрунтується на досвіді, отриманому в результаті вступу до НАТО Чеської Республіки, Угорщини і Польщі, які приєдналися до Альянсу в 1999 р., під час першого раунду його розширення після холодної війни.

Однак ні на Бухарестському саміті, ні на засіданні міністрів закордонних справ країн-членів НАТО, яке відбувалося 2–3 грудня 2008 р. у Брюсселі, не було ухвалено рішення щодо надання Україні ПДЧ. Натомість на засіданні було схвалено новий формат відносин з Україною і Грузією в межах так званої “Річної національної програми” (РНП). Змістовне ядро РНП при порівнянні з щорічними цільовими програмами все ж залишилося формально незмінним — спрямованим на досягнення Україною євроатлантичних стандартів демократичного управління, верховенства права, проведення комплексних реформ військово-безпекового сектору відповідно до стандартів НАТО. Планування, виконання та звітування щодо РНП носило переважно формальний характер і демонструвало великий розрив між цілями, планованими заходами та реальним ресурсним забезпеченням.

У 2010 р. було змінено довготривалу політичну лінію, спрямовану на набуття членства в НАТО. Політичні межі відносин Україна–НАТО в політиці Партії Регіонів і новообраного президента В. Януковича визначала концепція “позаблоковості”. А 1 липня 2010 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, яким передбачено “позаблоковий” статус України [7]. Не зважаючи на те, що через власний позаблоковий статус Україна не могла розраховувати на повноцінну політичну підтримку і військову допомогу з боку Альянсу. Україна залишалася єдиною країною-партнером, яка брала

участь у чотирьох з п’яти операцій під проводом НАТО.

Російська агресія проти України у 2014 р., анексія Криму та фактична окупація окремих районів Донбасу розпочали нову еру міжнародних конфліктів, за цей час порушивши міжнародно-правові засади світового порядку. Російська агресія проти України підірвала ідею побудови системи загальноєвропейської безпеки, а також звела нанівець одне з головних досягнень, закладене у фундамент ОБСЄ — Гельсінський заключний акт, в якому задекларовано такі міжнародні принципи, як повага до суверенітету, відмова від використання сили або погрози силою, визнання непорушності кордонів та територіальної цілісності держав, мирне врегулювання суперечностей, невтручання у внутрішні справи, повага до прав і свобод людини. США змушені повернути зовнішньополітичну увагу до Європи і знов починають відігравати роль як один з важливих чинників європейської безпеки. Дії Росії змусили НАТО мобілізуватися і переосмислити свою стратегію.

Верховна Рада України в грудні 2014 р. внесла зміни законів, відмовившись від позаблокового статусу держави [8]. У 2015 р. було затверджено військову доктрину, якою передбачено відновлення курсу в НАТО: Україна повинна до 2020 р. забезпечити повну сумісність своїх збройних сил із силами країн-членів НАТО.

У серпні 2015 р. на сайті Президента України була зареєстрована петиція, яка набрала понад 25 тисяч підписів, щодо проведення референдуму про вступ України до НАТО.

У відповідь на петицію президент Петро Порошенко заявив, що одним з головних пріоритетів зовнішньої політики України є поглиблення співпраці з Організацією Північно-атлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації. Після досягнення Україною всіх необхідних для вступу до НАТО критеріїв остаточне рішення з цього питання ухвалюватиме український народ на референдумі.

Переважає більшість членів Євросоюзу пройшли через такий алгоритм: спочатку членство в НАТО, а потім членство в Європейському союзі. Спочатку забезпечити власну безпеку, а потім розвивати далі відносини. Панує думка, що нібито всі країни, які вступали до НАТО, проводили референдуми з цього питання. Насправді з 26 країн-членів НАТО лише лічені держави проводили референдуми про вступ до Альянсу — Словенія та Іспанія. Численні референдуми у країнах Європи проводилися лише щодо питання вступу до Європейського союзу, а для вступу до НАТО вистачило простого рішення парламентів. Справа в тому, що питання безпеки унікально, зазвичай, не виносяться на референдуми. Референдуми щодо вступу до ЄС були, по суті, кампаніями демонстрації європейської солідарності із заздалегідь відомим результатом.

Референдум, на відміну від соціопитування, — це шлях до поляризації суспільства. Нині в Європі і світі існує тенденція до відмови від загальнонаціональних референдумів на користь плебісцитів з локальних управлінських питань. Але з певно-

го часу українські політики почали говорити про необхідність проведення референдуму як про обов'язкову передумову вступу України до НАТО.

Генеральний секретар НАТО Йенс Столтенберг у вересні 2015 р. вперше відвідав Київ, де підписав три угоди про новий рівень співпраці з Україною та отримав нові докази присутності російських військ на сході України. Він також взяв участь у засіданні Ради національної безпеки та оборони України. Між НАТО та Україною були підписані три нові угоди — дорожня карта Партнерства в галузі стратегічних комунікацій, угода про статус українського представництва НАТО та декларація про підсилення оборонно-технічного співробітництва Північноатлантичного альянсу та України. Це справді знакова подія: хоча генеральні секретарі бували в Україні, але це вперше під час війни приїхав новий генсек НАТО. Подія полягає в тому, що ми позбулися так званого позаблокового статусу, який Україну стримував у русі в НАТО.

На засідання Ради національної безпеки та оборони України президент Порошенко зазначив, що загроза продовження російської агресії не зникає, але наразі Україні потрібна не летальна зброя, а можливості для ефектного захисту власної території. Він наголосив, що євроатлантичний вибір із перспективою членства в НАТО набуває дедалі більшої підтримки в українському суспільстві. Два роки тому курс на євроатлантичну інтеграцію підтримували 16 % українців. Рік тому ця цифра стрімко наближалася до 50 %. Нині кількість

українців, які підтримують євроатлантичну інтеграцію, вже перевищує 60 %.

Українська армія повинна стати взаємосумісною із силами НАТО. Про це заявив президент Петро Порошенко 4 грудня 2015 р., виступаючи перед учасниками урочистого зібрання з нагоди відзначення Дня Збройних сил України. “На жаль, Україна наприкінці минулого десятиріччя не змогла проскочити у відкриті двері до НАТО, і Альянс в цій поточній безпековій ситуації не є офіційно союзником України де-юре. Але де-факто — це наш головний партнер у забезпеченні національної безпеки”, — заявив Петро Порошенко. За його словами, воєнна доктрина ставить завдання до 2020 р. забезпечити повну сумісність Збройних сил України з відповідними силами держав-членів НАТО. “Це потрібно тому, що ми плануємо після досягнення нами критеріїв членства отримати перспективу членства. І впевнені, розраховуємо, що буде так само продемонстровано готовність нашими партнерами прийняти Україну”, — сказав президент.

Міністерство оборони України в листопаді 2015 р. затвердило план виконання основних заходів щодо переходу Збройних сил України на стандарти НАТО, що містить конкретні заходи з чіткими термінами їх виконання на період до 2020 р. В українській армії вже впроваджено 115 стандартів НАТО, на основі яких розроблено 64 національних і військових керівних документи. Розроблено також перелік з 402 стандартів НАТО, які вимагають першочергового впровадження.

Згідно з Указом Президента України від 6 листопада 2015 р., на територію нашої держави допускаються для участі у багатонаціональному навчанні у листопаді–грудні 2015 р. на строк до 61 доби підрозділи збройних сил Сполучених Штатів Америки, інших країн-членів НАТО та держав-учасниць програми “Партнерство заради миру”. Йдеться про близько 2500 військовослужбовців з озброєнням та бойовою технікою [9].

16 грудня 2015 р. Кабмін затвердив програму співробітництва з НАТО на 2016 р. і передав на підпис Президенту. Завдання України — стати фактичним членом Альянсу. Це станеться тоді, коли стандарти в ЗСУ та реформа ЗСУ приведуть Україну до юридичного та фактичного членства в НАТО.

17 грудня 2015 р. Президент України Петро Порошенко відвідав Штаб головнокомандувача об’єднаних сил НАТО в Європі і підписав Дорожню карту з оборонно-технічного співробітництва.

Висновки. Україна 20 років тому задекларувала своє бажання з вступу в НАТО. Але за цей час всі її плани та дії носили формальний характер, а з 2010 р. вона набула статусу позаблокової країни. За цей період більшість країн минулого соціалістичного табору вступили до НАТО. Російська агресія проти України у 2014 р., анексія Криму та фактична окупація окремих районів Донбасу підірвала ідею побудови системи загальноєвропейської безпеки. Тому, починаючи з кінця 2014 р., Україна відмовилася від статусу позаблоковості і поставила ам-

бітне завдання до 2020 р. вступити в НАТО. Дії Президента та уряду України у 2015 р. з реформування збройних сил на стандарти НАТО підтверджують реальність інтеграції України до Альянсу. Це та дорожня карта, яка закладена у Військовій доктрині, що була схвалена Радою національної безпеки і оборони України. Перебування поза НАТО — це шлях до ненадійного, непевного існування держави, яке може виявитися катастрофічним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Довідник НАТО*. — 1110 Brussels, Belgium: NATO Public Diplomacy Division, 2006. — 386 с.
2. *Північноатлантичний альянс: історія, функції, структура, відносини з Україною* / [за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука]. — Івано-Франків.: Місто НВ, 2012. — 604 с.
3. *Пелипась М. Я.* США, Россия и Североатлантический блок: НАТО в поисках новых приоритетов / М. Я. Пелипась // Американское о-во на пороге XXI в.: итоги, проблемы, перспективы. — М., 1996.
4. *Брежнева Т. В.* Трансформація та розширення НАТО: порядок денний та послідовність дій для України (pdf) / Т. В. Брежнева // Нац. ін-т стратег. дослідж. Програма “Воєнна безпека України в контексті нових геополітичних реалій”. — 2010.
5. *Железняк І.* Трансформація та розширення НАТО: порядок денний та послідовність дій для України / І. Железняк // Наук. інформ.-аналіт. Центр НАТО Прикарпат. нац. ун-ту ім. Василя Стефаника. — 2009. — Листоп.
6. *Руденко І.* Позаблокові та незахищені / І. Руденко // Укр. правда. — 2012. — 23 берез.
7. *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики*: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI.
8. *Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості*: Закон України від 23 грудня 2014 р. № 1014.
9. *Про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України для участі у багатонаціональному навчанні*: Указ Президента України № 626/2015.



Ромат Євгеній Вікторович,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри маркетингу та ре-
клами, завідувач кафедри маркетингу
та реклами Київського національного
торговельно-економічного універси-
тету.

Ромат Евгений Викторович,
доктор наук по государственному
управлению, профессор кафедры мар-
кетинга и рекламы, заведующий кафе-
дры маркетинга и рекламы Киевского
национального торгово-экономическо-
го университета.

Yevgeny Viktorovych Romat,
Doctor of Sciences in Public Administra-
tion, professor of the Dept. marketing and
advertising, head of the of the Dept. mar-
keting and advertising of Kyiv National
University of Trade and Economics.



Чаплай Ірина Віталіївна,
аспірант кафедри маркетингу та ре-
клами Київського національного торго-
вельно-економічного університету.

Чаплай Ирина Витальевна,
аспирант кафедры маркетинга и ре-
кламы Киевского национального тор-
гово-экономического университета.

Iryna Vitalievna Chaplay,
aspirant of the Dept. marketing and ad-
vertising of Kyiv National University of
Trade and Economics.

ОСНОВНІ ШЛЯХИ МАРКЕТИЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено теоретичні та методологічні підходи щодо впро-
вадження та розвитку основних шляхів маркетинга функцій державного

управління. Доведено невідпинність процесу маркетингації діяльності органів державної влади, що, своєю чергою, зумовлює необхідність здійснення комплексного, системного аналізу основних критеріїв та принципів, які, виходячи з позиції “типового” громадянина, мають бути покладені в основу процесу маркетингації державного управління. Обґрунтовано вектори забезпечення та реалізації зазначених показників ефективності формування шляхів маркетингації функцій державного управління, існування яких можливе лише за обоюдною згодою влади і громадянського суспільства як рівноправних партнерів. Унаслідок відсутності таких процедур і стандартів система державного управління гальмує демократичні перетворення, економічне зростання та людський розвиток як на рівні держави, так і на рівні громади найменшого села шляхом діяльності органів державної влади в цілому.

Ключові слова: маркетингація функцій, державне управління, концептуальний базис, сфера надання державних послуг, критерії, принципи.

ОСНОВНЫЕ ПУТИ МАРКЕТИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Исследованы теоретические и методологические подходы по внедрению и развитию основных путей маркетингации функций государственного управления. Доказано непрерывность процесса маркетингации деятельности органов государственной власти, что, в свою очередь, обуславливает необходимость осуществления комплексного, системного анализа основных критериев и принципов, которые, исходя из позиции “типичного” гражданина, должны быть положены в основу процесса маркетингации государственного управления. Обосновано векторы обеспечения и реализации вышеупомянутых показателей эффективности формирования путей маркетингации функций государственного управления, существование которых возможно только по обоюдному согласию власти и гражданского общества как равноправных партнеров. Вследствие отсутствия таких процедур и стандартов, система государственного управления тормозит демократические преобразования, экономический рост и человеческое развитие как на уровне государства, так и на уровне общины наименьшего села путем деятельности органов государственной власти в целом.

Ключевые слова: маркетингация функций, государственное управление, концептуальный базис, сфера предоставления государственных услуг, критерии, принципы.

THE MAIN WAYS OF MARKETIZATION OF THE FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Abstract. In the article the theoretical and methodological provisions of the introduction and development of the conceptual ways of marketization of the public administration are investigated. Continuity of the process of marketization of the functioning of public authorities, which in turn causes the need of

implementation comprehensive, systematic analysis of the basic criteria's and principles, which proceeding from a position of "typical" citizen, should be lie in the basis of the process of marketization of public administration is proved. Vectors of providing and ensuring of the above-mentioned indicators of efficiency of formation of ways of the marketization of the functions of public administration, the existence of which is possible only by mutual consent of government and civil society as equal partners are is justified. Due to the lack of such procedures and standards, the system of public administration hinders democratic transformation, economic growth and human development at the state level and at the community level of the smallest village by the way of activities of public authorities in general.

Keywords: marketization of the function, public administration, conceptual basis, scope of public services, administrative services, territorial marketing.

Постановка проблеми. Маркетинг на сучасному етапі є загальноприйнятою та визнаною концепцією, що має на меті збалансування економічних інтересів товаровиробника та споживача. Проте, зростаюча взаємозалежність економічних, соціальних і екологічних інтересів, в остаточному підсумку, призвела до того, що до завдань, які виконували функції маркетингу, увійшли і серйозні соціально-економічні, політико-організаційні, державно-управлінські. Якщо маркетинг дає можливість виробникам продукції досягти комерційних цілей через краще розуміння потреб клієнтів, то чому маркетинг також не може допомогти виробникам державних (управлінських) послуг, якими є органи влади та місцевого самоврядування, досягти своїх цілей, пов'язаних із задоволенням інтересів і запитів різних соціальних груп населення?

Саме тому, незважаючи на певну специфіку, маркетинг повинен активно використовуватися у діяль-

ності органів влади та місцевого самоврядування. Аргумент на користь його впровадження, як основи визначення та забезпечення структури потреб громади, у практику державного управління полягає у принциповій, позитивній зміні компонентів управлінської діяльності — суб'єкт-об'єктних відносин, цілепокладання, стратегічного планування, комунікаційної політики, взаємовідносин системи управління із соціокультурним середовищем, використання інструментарію, організаційних засад управлінської діяльності.

Ці зміни повністю відповідають соціально-ринковій переорієнтації державного управління відповідно до напрямів розвитку українського суспільства та з формуванням демократичних стандартів функціонування органів державної влади.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Окремі наукові та практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти модернізації і розвитку шляхів маркетин-

зації функцій державного управління вже знайшли своє відображення у працях українських та зарубіжних дослідників: В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Войтович, В. Вакуленка, Є. Ромата, В. Голубь, С. Дубенко, М. Окландера, І. Коліушка, Т. Федорів, С. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, А. Старостіної, А. Ліпенцевої, К. Ніколаєнко, А. Другова, Ф. Котлера, А. Панкрухіна, В. Гомольської, С. Мартова, А. Старостіної, К. Романенко, І. Дроб'язко, В. Тимощука, О. Чебана, О. Поляка, В. Сороко, Ю. Сурміна, Ю. Шарова, А. Чемери- та ін.

Мета статті. Комплексно проаналізувати теоретико-методологічні аспекти шляхів маркетинга функцій державного управління і розробка практичних рекомендацій, положень щодо його організаційно-правового вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Демократизація суспільного життя і державного управління — це не лише нова політика і економічна практика і, насамперед, нове світосприйняття людини, нова моральна свідомість — індивідуальна й суспільна. Їх визначальною рисою є забезпечення громадян необхідним рівнем соціально-економічних гарантій у процесі отримання сервісно-публічних послуг шляхом концептуального збагачення маркетингового механізму в системі державного управління. Маркетинга державного управління містить як позитивний потенціал, так і труднощі й протиріччя, нехтування якими, як свідчить практика, обертається негативним результатом.

Розвиток головних засад шляхів маркетинга функцій державного

управління пов'язаний, насамперед, з розширенням розумінням новітніх маркетингових підходів до вирішення соціальних проблем, наприклад, про особистість як ціннісний орієнтир в організації та діяльності апарату державного управління, про співвідношення прав і обов'язків громадян з компетенцією органів державного управління, про критерій особистості у визначенні ефективності управлінської діяльності тощо. Без визначення цих підходів важко детермінувати основні орієнтири для практичної маркетинга функцій державного управління щодо охорони прав і свобод людини.

Як зазначає Л. Л. Приходченко, ефективне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян може бути належним лише за умов, коли інтереси громадянина як конститутивні компоненти управління не тільки створюють правовий режим функціонування, а й у загально-нормативній формі віддзеркалюють мету, завдання і програми державного управління [1]. Фактично, опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління, створенні режиму його законності, закріплення та реалізації об'єктивно зумовлених інтересів громадян.

Те саме можна сказати про співвідношення прав, свобод і законних інтересів громадян з компетенцією органів державного управління [1]. У чинному законодавстві є багато проблем, зокрема, щодо визначення ціннісної орієнтації інститутів надання державних послуг, зумовлених прийняттям низки нових, галузевих

нормативно-правових актів, що надає особливої актуальності визнанню і збереженню прав та свобод людини, що може бути досягнуто лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг, шляхом шляхів маркетизації функцій державного управління.

Стандартним прикладом у цьому плані є ситуація, коли виникає неузгодженість між відповідними правами й інтересами громадян та відповідними обов'язками тих чи інших управлінських структур, що дає останнім можливість не виявляти належної активності в реалізації прав громадян, захисті їх від порушень.

У плані поліпшення захисту прав і свобод людини у сфері діяльності управлінських структур окремо стоїть питання визначеності критеріїв, за якими особистість пов'язує свою уяву щодо ефективності управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Звичайно, ці критерії у різних людей не можуть бути однаковими. Велике значення у такому визначенні відіграватимуть інтереси кожної конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих ситуацій. Ці інтереси кожна особа визначає, виходячи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної та професійної культури, своїх особистих потреб. У такій ситуації, коли ми маємо справу з багатма розбіжностями, провідним критерієм у практичному забезпеченні прав та свобод людини є, по-перше, відповідна норма права, і, по-друге, принцип “дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом”, усвідомлюючи при цьому, що кажучи про “закон”, маються на увазі й інші,

основані на законі нормативно-правові акти [2].

Саме тому ми маємо змогу визначити ті основні ознаки, які, виходячи з позиції “типового” громадянина, мають бути покладені в основу шляхів маркетизації функцій державного управління.

До цих критеріїв, на нашу думку, слід віднести:

1. Рівень задоволення потреб населення, з якими людина пов'язує здійснення належних управлінських дій. Зворотний зв'язок у даному випадку повинен здійснюватись безпосередньо через населення на основі соціальної, а не статистичної інформації.

2. Рівень освіченості.

3. Рівень добробуту. Оцінюваний, наприклад, за допомогою доходу на душу населення.

4. Ступінь задоволеності різноманітними послугами, станом безпеки, станом навколишнього середовища тощо.

5. Відсоток реалізації норми права стосовно кожної конкретної людини.

6. Швидкість, з якою право людини було захищено або практично реалізовано.

7. Повнота такого захисту або реалізації.

8. Рівень визначення та задоволення в ході реалізації інших потреб й інтересів, про які людина, починаючи справу, не мала достатньої уяви.

9. Зменшення коштів і організаційних зусиль, з якими пов'язані управлінські дії щодо захисту та забезпечення потреб й інтересів громадянина тощо.

Забезпечення та реалізація зазначених показників ефективності роз-

витку та формування маркетингової системи державного управління можливі лише за обоюсторонньої згоди влади і громадянського суспільства, як рівноправних партнерів. Унаслідок відсутності таких процедур і стандартів система врядування гальмує демократичні перетворення, економічне зростання та людський розвиток як на рівні держави, так і на рівні громади найменшого села шляхом діяльності органів державної влади в загалом [3].

Серед чинників, що перешкоджають ефективному забезпеченню та підтримці партнерських стосунків між державою та суспільством, і, як результат, створенню відкритої публічної політики насамперед доречно назвати:

- неготовність та небажання більшості чиновників дотримуватись у своїй діяльності стандартів відкритого урядування;
- недостатнє використання органами виконавчої влади потенціалу співробітництва з громадськими організаціями, бізнесом та міжнародними організаціями-партнерами;
- брак бюджетних коштів;
- неналежне виконання окремими органами виконавчої влади законодавства з питань доступу громадян до публічної інформації, забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики;
- неналежний інформаційний супровід реалізації відповідних реформ;
- низька якість надання державних послуг населенню;
- відсутність цілісної системи державного та громадського кон-

тролю за діяльністю органів державної влади, регулярного моніторингу ефективності та оцінки якості їх роботи та ін. [4].

Звичайно, в Україні вже зроблені певні кроки на шляху до вирішення зазначених проблем, але більшість з них, на жаль, є винятково декларативними, такими, що не містять суспільного ефекту, і не мають жодного прикладного значення, саме тому, з метою розширення участі громадськості з питань реалізації державної політики в Україні необхідно насамперед підвищити ефективність маркетинга функцій державного управління, а також налагодити управлінський процес на основі ретельного й повного обліку інтересів і запитів різних соціальних груп населення (незахищених верств, безробітних, молоді, літніх людей, жінок, інвалідів, національних меншин і т. ін.), а не пріоритетного задоволення потреб окремих адміністративних структур.

Йдеться про розробку і реалізацію такого механізму маркетинга функцій державного управління, який передбачав би комплекс превентивних, тактичних і стратегічних заходів організаційного, технічного та економічного спрямування, розроблених у процесі маркетингових досліджень і метою якого було б сприяння вирішенню наявних суперечностей між існуючою системою державного управління та маркетинговою ідеологією її переорієнтації на задоволення потреб громадян і, як результат, превенція виникнення нових.

Поза сумнівом, процес маркетинга функцій державного управління соціально-політичною сферою по-

требує виокремлення та визначення принципів його практичної реалізації.

Щодо розробки принципів маркетинга функцій державного управління, це є складним і неоднозначним процесом, у зв'язку з різними за походженням структурами складових цього комплексного поняття [5; 6]. З одного боку, принципам маркетинга функцій державного управління, насамперед, притаманні риси загальних та деяких структурних принципів державного управління, але на вибірковій і критичній основах. З іншого боку, принципи повинні спиратися на етичні нормативні основи, що встановлені в класичному маркетингу й безпосередньо у сучасних вченнях про маркетинг як прикладну науку. Отже, встановлення принципів маркетинга функцій державного управління є комбіаторною практикою, характерною для методології опрацювання складних категорій і комплексних понять. Тому методика встановлення та осмислення основних принципів розвитку процесу маркетинга функцій державного управління повинна спиратися на адекватне розуміння обох їх предикатних складових — соціального й державного, у світлі сучасних їх практично-філософських осмислень. По-друге, відповідати логіко-семантичним засобам формування складного понятійно-категоріального апарату нових напрямів у наукових галузях, які досліджують природу влади та людські відносини в умовах сучасного, глобалізованого ринків.

Слово “принцип” (*principium*) у перекладі з латинської, означає: першооснова, внутрішнє переконання,

погляд на щось [7]. У сучасній науці цей термін розглядають, як основне початкове (вихідне) положення будь-якої теорії, вчення, світогляду тощо. Принципи — це також установки внутрішнього переконання людини, що визначають її ставлення до дійсності в соціальному середовищі, відповідні норми поведінки та діяльності у відносинах з іншими людьми, співробітниками, партнерами, клієнтами тощо. У формальному сенсі принципи розкривають особливості способів виконання деяких моральних вимог [8]. Тобто у процесі модернізації шляхів маркетинга функцій державного управління та іміджевої, державно-управлінської рекламної діяльності, норми соціально-етичної поведінки повинні стати внутрішнім переконанням, домінантою відносин державних службовців у діловому, трудовому й посередницькому середовищах. Вони повинні стати імперативом належного, або спочатку його орієнтиром, ідеалом, а також метою такого світогляду та його практичної реалізації. Водночас у маркетингових теоріях і в практиці такої діяльності головним принципом суцього є прибуток. Тож його слід розглядати з позицій державного соціально-етичного маркетингу як ефект від зростання авторитету влади, покращання її іміджу та репутації в національному й міжнародному масштабах. Збалансувати соціально-етичні нормативи із завданнями та цілями маркетингу в органах державної влади можна лише на засадах вироблення й дотримання відповідних управлінських принципів, що теоретично встановлюються та наповнюються реальним змістом у

процесі маркетинга функцій державного управління. Практичне значення таких принципів полягає в тому, що вони повністю визначаються ставленням до них людей (службовців, виробників і споживачів державних послуг). Встановлення принципів повинно спиратися на ретельне їх наукове обґрунтування та відповідати спеціальним вимогам, серед яких головними є відображення в них суттєвих і необхідних закономірностей, взаємин, взаємозв'язків соціального та етичного характерів [9].

Слід зазначити такі основні принципи:

а) загальні, серед яких:

- принцип об'єктивності;
- принцип адекватності;
- принцип упорядкованості;
- принцип моральної відповідальності;
- принцип публічності;
- принцип узгодженості;
- принцип відповідності (методів, форм тощо);
- принцип конкретизації;
- принцип комплексності.

б) спеціалізовані (специфічні), серед яких:

- принцип соціальної збалансованості та відповідальності;
- принцип системності;
- принцип гнучкості;
- принцип науковості.

Доцільно розглянути лише спеціалізовані принципи, оскільки, їх використання має певні специфіку та прикладне значення для подальших визначення та обґрунтування шляхів маркетинга функцій державного управління завдяки якісній трансформації його адміні-

стративно-процедурних інструментів.

При реалізації принципу соціальної збалансованості та відповідальності необхідно виходити з того, що основна проблема в діяльності органів публічної адміністрації як основних діючих суб'єктів механізму державного управління — ставлення до громадян як до “прохачів”, орієнтація не на задоволення їхніх законних потреб, а на формальне виконання правил чи, навіть, зловживання ними [10];

Принцип системності, який використовується при розгляді явищ та суб'єктів, що діють у механізмі державного управління, має реалізовуватися як сукупність маркетингових інструментів єдиної системи, що взаємодіють між собою та здійснюють взаємний вплив один на одного. Системний підхід реалізується за допомогою так званої системи інструментів маркетингу державного управління, метою впровадження та функціонування якої є теоретичний аналіз та практичне задоволення суспільних потреб та конкретних запитів громадян-споживачів.

Не є таємницею, що механізм державного управління перебуває під постійним впливом економічних, соціальних, природних, політичних, інших навколишніх чинників, тому застосування принципу гнучкого пристосування шляхів маркетинга функцій державного управління до змін у зовнішньому та внутрішньому маркетингових середовищах, передбачає постійну, чутливу корекцію з боку держави основних шляхів та напрямів теоретичного оновлення і практичного становлення інституту

державного управління. Принцип гнучкості реалізується через швидку та ефективну реакцію органів державної влади на рівень забезпечення та задоволення громадян-споживачів формою та методами надання державних послуг.

Системоутворюючим чинником маркетинга функцій державного управління є принцип науковості, що забезпечується шляхом впровадження комп'ютерних, інформаційних та інноваційних технологій, спрямованих на досягнення суспільно важливої мети — формування конструктивного, соціоорієнтованого запиту та потреб споживачів діалогу.

Процес маркетинга функцій державного управління, шляхом застосування наведених вище принципів, сприятиме вирішенню завдань щодо [10]:

- легалізації відносин з інститутами громадянського суспільства;
- забезпечення стратегічного планування розвитку;
- забезпечення соціального характеру державної політики;
- забезпечення збереження національної ідентичності;
- підтримки інновацій.

Наведений перелік не є вичерпним, що зумовлюється швидким поширенням змін у суспільстві. Відтак необхідним є визначення адекватної концепції державного управління, яка б могла бути покладена в основу процесу маркетинга функцій державного управління і відповідати реаліям і тенденціям розвитку системи державного управління.

Висновки. Отже, узагальнюючи все зазначене, можна дійти виснов-

ку, що процес маркетинга функцій державного управління — це, насамперед, теоретико-методологічний підхід, який акцентується на задоволенні потреб та запитів різних соціальних груп населення, і, який супроводжується створенням необхідних правових, організаційних та інформаційних умов для забезпечення повноцінної реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів та нормативно-закріплених свобод споживачів державних послуг. Конкретніше — це маркетингова діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування і/або їх представників, які виступають виробниками, або посередниками у процесах впровадження і реалізації надання державних послуг суб'єктам звернення. Щодо перспектив подальших досліджень аналізованого питання, то вони полягають у виявленні конкретних кроків у напрямках розвитку та впровадження основних шляхів маркетинга функцій державного управління формами і методами діяльності органів влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Приходченко Л. Л.* Організаційно-правовий механізм забезпечення державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Л. Приходченко // Розвиток системи державного управління в Україні. — 2003. — № 10. — С. 85–88. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/1/09.pdf>
2. *Міжнародний пакт* ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII (2148-08).

3. *Рубцов В. П.* Про ще одну можливість участі громади у контролі й управлінні: [наук.-практ. посіб.] / В. П. Рубцов // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [за ред. В. В. Кравченка]. — К.: Атіка, 2003. — С. 119–134.
4. *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права* // Бюлетень Верховного Суду РФ. — 1994. — № 12.
5. *Другов А. А.* Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе / А. А. Другов // Маркетинг в России и за рубежом. — 2005. — № 4. — С. 101–107.
6. *Петровская Н. Я.* Маркетинг на службе государственных органов России / Н. Я. Петровская // Регулирование внешнеэкономической деятельности и эволюция таможенной политики России: Тезисы докладов международной научно-практической конференции: в 2 ч. — М.: РИО РТА, 1996. — Ч. 1. — С. 126–134.
7. *Новий словник іншомовних слів*: близько 40 000 сл. і словосполучень / [Л. І. Шевченко, О. І. Ніка, О. І. Хом'як, А. А. Дем'янюк]; за ред. Л. І. Шевченко. — К.: АРІЙ, 2008. — 672 с.
8. *Словарь по этике* / [под ред. А. А. Гусейнова и И. С. Кона]. — [6-е изд.]. — М.: Политиздат, 1989. — 447 с.
9. *Даченков И.* Тенденции и перспективы политического консалтинга в России / И. Даченков // Рекламные технологии. — 2008. — № 6. — С. 32–35.
10. *Окландер М. А.* Концепція маркетингової діяльності органів державного управління / М. А. Окландер // Труды Одесского политехнического университета. — 2002. — Вып. 1. — Режим доступа: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Popu/2002_1/7_2.htm



Соболь Ігор Ігорович,
магістр кафедри державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, керівник Дарницької громадської приймальні Об'єднання "САМОПОМІЧ".

Соболь Игорь Игоревич,
магистр кафедры государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, руководитель Дарницкой общественной приемной Объединения "САМОПОМОЩЬ".

Igor Igorevich Sobol, master of the Department of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Head of the public reception Darnyts'koi Association "SAMOPOMICH".

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено сучасні проблеми правового регулювання транскордонного співробітництва територіальних громад в Україні. Проаналізовані стан та динаміка євроінтеграційних процесів, визначені джерела, що регулюють правове поле, та висвітлені проблеми інституційного забезпечення транскордонного співробітництва.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, правове регулювання, територіальні громади, євроінтеграція.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

Аннотация. Исследованы современные проблемы правового регулирования трансграничного сотрудничества территориальных общин в Украине. Проанализированы состояние и динамика евроинтеграционных процессов,

определены источники, регулирующие правовое поле, и освещены проблемы институционального обеспечения трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, правовое регулирование, территориальные общины, евроинтеграция.

LEGAL ADJUSTING OF TRANSFRONTAL COLLABORATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Abstract. In the article the modern problems of the legal adjusting of transfrontal collaboration of territorial communities are investigated in Ukraine. The state and dynamics of eurointegration processes are analysed, sources are certain regulative the legal field and the problems of the institutional providing of transfrontal collaboration are lighted up.

Keywords: transfrontal collaboration, legal adjusting, territorial communities, eurointegration.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку людського суспільства дедалі вагомішою стає самоорганізація спільнот, використання у цьому процесі різних форм і методів, механізмів і підходів для пом'якшення глобальних викликів в умовах значних коректив і змін в геополітичному просторі, особливо після “великого” розширення Євросоюзу 2004–2007 рр. Характеризуючи сутність сучасної епохи, академік Ю. Н. Пахомов — директор Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України — наголошував, що наша епоха “визначається головним чином глобалізаційними процесами, які формують середовище зростаючої в геометричній прогресії взаємозалежності країн, народів, окремих регіонів і субрегіонів. Але далеко не завжди, всупереч очікуванням, ними породжуються конвергентні процеси, тобто зростаюча

схожість, зближення, переплетення, зрощення економічних і соціальних процесів, які притаманні окремим країнам і народам. Це й зумовлює існування в сучасних реаліях однієї з найактуальніших глобальних проблем наукового і прикладного характеру — формування планетарної інтеграції з акцентом на успішний розвиток усіх країн, на гуманізацію і гармонізацію соціально-економічних відносин”.

Мета статті. Проаналізувати правове регулювання транскордонного співробітництва територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття транскордонного співробітництва в сучасному його розумінні виникло відносно недавно — в середині минулого століття, коли регіони країн Європи почали відігравати самостійну роль у міжнародних відносинах, їм надавалися ширші права у

здійсненні міжнародного співробітництва на локальному рівні. Внаслідок цього виникла і пропагується концепція “Європи регіонів”, де основну роль відіграють вже не держави, а окремі регіони, важливою складовою розвитку яких є транскордонне співробітництво. Для реального сприйняття і подальшого розгляду означеної проблематики доцільно навести відповідний інструментарій термінології щодо транскордонного співробітництва. Це зокрема: регіон — одна чи кілька межуючих адміністративно-територіальних одиниць держави, де чинним законодавством встановлено певний механізм економічних та інших взаємовідносин.

Міжрегіональне (міжтериторіальне) співробітництво — спеціальна система взаємодії між регіонами, що не мають спільного кордону (які взагалі не прилягають до державного кордону), де характер взаємодії в межах чинного законодавства і міжнародних актів також визначається відповідно до Мадридської Конвенції спільними рішеннями регіональної й місцевої влади [2, с. 129].

Режим державних кордонів — система правил і механізмів охорони кордону та його перетинань, а також діяльності конкретних об’єктів і служб безпосередньо уздовж лінії державного кордону, в пунктах пропуску через неї, в окремих зонах і населених пунктах, що визначається національним законодавством і міждержавними угодами (зокрема з питань візового режиму). Прикордонне співробітництво — погоджені дії місцевої влади, постійних жителів, юридичних осіб і визначених об’єктів (у т. ч. перетинання кордону за спроче-

ними правилами), дозволені у визначеній зоні (найчастіше від 15 до 50 км) по обидва боки міждержавного кордону, також відповідно до національного законодавства і міждержавних угод (наприклад, прикордонна торгівля). Як уже зазначалося, транскордонне співробітництво розглядається сьогодні в Європі або як інструмент регіонального розвитку, зокрема розвитку прикордонних регіонів, або як один з інструментів створення Європи без внутрішніх кордонів. Розширення ЄС пропонує нові можливості для розбудови транскордонного співробітництва за умови розвитку відповідних інструментів його стимулювання. Зустрічаються й інші визначення терміна ТКС, але за своєю сутністю вони ідентичні, як-от: Транскордонне співробітництво — спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. У європейських правових актах транскордонне співробітництво трактується дещо інакше, а саме — як спільні дії в контексті розвитку 9 добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, які здійснюють свої функції в межах місцевості або регіону і визначаються як такі внутрішнім законодавством відповідної держави. Таким чином, йдеться, насамперед, про взаємні контакти між органами

місцевого самоврядування або місцевими органами державної влади. Ця обставина є принциповою при оцінюванні стану та визначенні шляхів подальшого розвитку транскордонного співробітництва [2, с. 132].

Стан і динаміка євроінтеграційного поступу України свідчать, що транскордонне співробітництво в державі стає одним із важливих напрямів реалізації інтеграційної стратегії на регіональному рівні і посідає провідне місце в процесі формування і становлення нової системи взаємовідносин із сусідніми державами в умовах формування і функціонування українсько-євросоюзівського комплексу прикордонної співпраці. Така система нових взаємовідносин вимагає від України адаптації законодавства до вимог Євросоюзу і його зміни відповідно до нових геополітичних реалій. Насамперед це врахування базового положення про те, що наша держава взаємодіє по кордонах не просто з одним із сусідів, коли діє двостороння договірна нормативно-правова основа взаємовідносин, а із сусідньою державою-членом Євросоюзу, що вимагає відпрацювання нового блоку нормативного забезпечення взаємин з урахуванням нормативних положень не лише одного нашого сусіда, а всього євросоюзівського об'єднання. Саме це положення і є основним критерієм для внесення відповідних змін у законодавство України, які б регулювали й узгоджували транскордонне співробітництво України в нових умовах. Слід відмітити, що транскордонне співробітництво України зі східними сусідами, зокрема з Росією та Білоруссю, в основному є логічним продовженням напрацьованих

після отримання незалежності форм і методів. Проте з урахуванням геополітичних змін у Європі, особливо після великих розширень ЄС в 2004–2007 рр., євроінтеграційний фактор ТКС став більш акцентований. В Україні нормативні акти, що регулюють будь-які відносини, поділяються за певною класифікацією, яка визначає місце норми в механізмі правового регулювання, тобто створено певну структуру юридичної значущості цих актів. На сьогодні система юридичних норм, тобто визначені джерела, що регулюють правове поле, зокрема у галузі транскордонного співробітництва, виглядає так:

- міжнародно-правові акти і угоди, підписані й ратифіковані в установленому порядку в Україні;
- закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать нормативно-правові, підписані президентом та затверджені урядом України тощо;
- підзаконні акти місцевого рівня.

Ця система встановлює пріоритетність норми, що регулює певну сферу суспільних відносин. Отже, в Україні діє примат міжнародного права, а система національних нормативно-правових норм покликана розширяти, розвивати й адаптувати вимоги міжнародних норм до особливостей і відмінностей країни. Саме тому законодавство України щодо транскордонного співробітництва ґрунтується і включає основні закони, Європейську конвенцію, хартії, положення яких парафоровані Україною, та дво- чи багатосторонні міжнародні угоди, підписані Україною з іншими сусідніми державами. Визнаючи, що правова основа транскордонного

співробітництва у базовому вигляді передбачена Конституцією України та Декларацією про державний суверенітет, міжнародними договорами держави, що регулюють відносини у цій сфері і затверджені Верховною Радою, слід відмітити врахування законодавцем головних положень європейського та міжнародного законодавства, які регулюють весь комплекс транскордонних взаємовідносин між державами. Розглянемо їх основні положення [2, с. 136].

У переважній більшості наукових праць як іноземних, так і вітчизняних, простежується стійка тенденція до розгляду транскордонного співробітництва, як різновиду або складової міжрегіонального співробітництва. В багатьох випадках так воно і є. Але стверджувати, що транскордонне співробітництво втілюється винятково на міжрегіональному рівні, було б помилкою. По-перше, зауважимо, що термін “територіальні общини або власті”, запропонований Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою, розуміє під ними не тільки ті, що діють на регіональному рівні, а й ті, що утворюють місцевий рівень. По-друге, маємо чимало прикладів транскордонного співробітництва, коли його суб'єктами є саме місцеві влади, або громади міста чи селища, особливо у прикордонних зонах сусідніх держав. Фахівці Комітету експертів із транскордонного співробітництва Ради Європи зазначають, що здебільшого такі контакти носять неформальний характер і спрямовані на спільні дії в разі виникнення надзвичайних ситуацій. Можливість бу-

дувати співпрацю на неформальній основі зумовлюється відсутністю в цих випадках взаємних фінансових зобов'язань. Але коли співпраця місцевих влад або громад по обидва боки кордону потребує від них довгострокових відносин і пов'язана з фінансовими компенсаціями або наданням продукції та послуг, виникає необхідність будувати таку співпрацю на договірній основі в межах транскордонного співробітництва. Отже, під транскордонним співробітництвом слід розуміти спільні дії територіальних громад або місцевих влад по обидва боки кордону, спрямовані на вирішення конкретної проблеми транскордонного характеру або співпрацю в окремій галузі, де вони мають спільні інтереси. Оцінюючи роль та місце транскордонного співробітництва в системі регіонального розвитку, український вчений-регіоналіст З. Варналі [3, с. 113] акцентує увагу на тому, що необхідність вирішення спільних проблем, що виникають у транскордонному регіоні — суміжних прикордонних територіях сусідніх держав, а саме: територіальне та просторове облаштування, розбудова транскордонної інфраструктури, спільне використання водних та інших ресурсів тощо, розширює сферу державної регіональної політики на міжнародний рівень і потребує врахування стратегій розвитку сусідніх територій. В цьому контексті важливим чинником економічного розвитку означених регіонів є транскордонне співробітництво (ТКС), яке активізується останніми роками, і особливо в економічній сфері. За сучасних умов розвитку інтеграційних процесів транскордонне співробітни-

цтво має можливість прискорювати процеси вирівнювання якості життя населення прикордонних територій до середньоєвропейського рівня та сприяти досягненню вільного руху товарів, людей і капіталів через кордон. Воно також сприяє мобілізації місцевих ресурсів та підвищенню ефективності їх використання, робить можливим об'єднувати зусилля для вирішення спільних проблем у транскордонному регіоні. Транскордонне співробітництво сприяє:

- зміцненню взаємної довіри та безпеки;
- активізації торговельно-економічного співробітництва;
- залученню іноземних інвестицій для реалізації спільних проектів;
- спільному використанню енергетичних ресурсів;
- виробленню спільної стратегії охорони довкілля;
- розвитку транспортної та прикордонної інфраструктури;
- взаємодії у сфері боротьби з нелегальною міграцією та організованою злочинністю;
- ефективному використанню людських ресурсів шляхом створення спільного ринку праці;
- поглибленню культурних та комунікаційних зв'язків;
- розвитку туризму;
- боротьбі з наслідками стихійних лих та екологічних катастроф (паводки, землетруси та ін.).

У процесі транскордонного співробітництва вирішуються такі завдання:

- не допускається перетворення нових східних кордонів ЄС у жорсткі розподільчі лінії, які відмежовують Україну від Європи, та перетворення

регіонів з обох боків нових східних кордонів ЄС і України в периферійні і тупикові;

- координуються концепції соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів;

- поступово формуються інтегровані, насамперед в господарському і просторово-економічному плані, транскордонні регіони України з центральноевропейськими державами;

- створюється єдина і взаємоповнююча транспортна, прикордонна та інша інфраструктура;

- складається система міжнародної взаємодії місцевих органів державної влади і самоврядування, територіальних громад тощо [3, с. 157].

У загальній структурі нормативно-правового забезпечення розвитку прикордонних територій і транскордонного співробітництва базовим став Закон України “Про транскордонне співробітництво”. Саме цим Законом врегульовані правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва та його державної фінансової підтримки. Ним були розширені повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері, — вважають автори монографії “Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети”. Особливість і значущість зазначеного Закону в тому, що в ньому враховані геополітичні зміни в Європі після 1 травня 2004 р. (вступ 10 нових членів ЄС і вихід названого об'єднання на західні кордони України), а також принципові положення, що містяться у Посланні Європейської Комісії “Прокладаючи

шлях до нових інструментів розвитку сусідських відносин” від 1 липня 2003 р., яке стало продовженням попереднього послання від 11 березня 2003 р. “Розширена Європа — сусідні країни: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами”. Відомо, що цей документ визначав чотири ключових завдання прикордонного співробітництва:

- сприяння економічному і соціальному розвитку прикордонних територій;
- об’єднання зусиль у боротьбі з організованою злочинністю, вирішення питань щодо охорони навколишнього середовища і охорони здоров’я;
- сприяння розвитку ефективних і безпечних кордонів;
- розвиток гуманітарних зв’язків у прикордонних районах. Саме ці базові положення документів, прийнятих Європейською Комісією у 2003 р., були враховані розробниками Закону України “Про транскордонне співробітництво”.

Слід зазначити, що прийняття спеціального Закону про ТКС є значовою подією. Аналогічних законів немає в інших країнах, вони не передбачені в європейському праві, оскільки країни Європи керуються з цього питання положеннями Мадридської конвенції 1980 р. Важливим є те, що вперше в законодавстві незалежної України комплексно і системно закріплено законодавчо-правову основу транскордонного співробітництва та організаційні механізми його реалізації, форми і методи державної підтримки транскордонних зв’язків. Так, ст. 1 Закону України “Про транскордонне співробітництво” закріп-

лює основні терміни та розкриває їх значення. Транскордонне співробітництво — спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, 54 екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Відповідно до ст. 2 Закону метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв’язків між суб’єктами та учасниками транскордонного співробітництва. Своєю чергою зазначений розвиток базується на таких принципах:

- повага до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав;
- урахування під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб’єктів та прав учасників транскордонного співробітництва;
- узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці. Стаття 5 Закону України “Про транскордонне співробітництво” визначає, в яких організаційних формах може здійснюватися транскордонне співробітництво в Україні: в межах створеного єврорегіону;
- шляхом укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;

- шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва. Важливі положення щодо координації ТКС та контроль за реалізацією законодавства у цій сфері спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з економічних питань закріплені у ст. 6 Закону.

Законодавець чітко формулює перелік повноважень суб'єктів транскордонного співробітництва України (ст. 7) [1], зобов'язавши їх:

- укласти угоди про транскордонне співробітництво і забезпечити їх виконання;
- забезпечити виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво;
- брати участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм);
- приймати рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань;
- вносити пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон;
- вносити у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва. Стаття 8 Закону закріплює право суб'єктів ТКС щодо укладення угод у межах своїх повноважень, а ст. 9 передбачено утворення органів транскордонного співробітництва, які мають виконувати завдання, покладені на них територіальними громадами. Ці положення важливі для посилення контролю за реалізацією транскордонних програм. За-

кон чітко регламентує положення щодо принципів і форм державної підтримки транскордонного співробітництва загалом (ст. 10) та фінансової підтримки програм, що мають достатню аргументацію і були відібрані на конкурсній основі за цілями і пріоритетами (ст. 11). Закон закріплює функції центральних органів виконавчої влади у сфері державної підтримки транскордонного співробітництва (ст. 12) [1]. Зокрема, зазначені органи:

- проводять моніторинг виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- розглядають пропозиції суб'єктів транскордонного співробітництва України щодо включення проектів (програм) ТКС до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- здійснюють у межах своєї компетенції координацію та взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм і державних програм розвитку транскордонного співробітництва під час формування проекту державного бюджету України на відповідний рік.

Висновки. За сучасних умов глибоких ринкових перетворень, проблем на шляху євроінтеграції, що постали перед Україною після розширення Шенгенського простору, світової кризи, яка захопила і нашу державу, транскордонне співробітництво є дієвим механізмом активізації зовнішньоекономічної діяльності. В Україні сформована потужна нормативно-правова основа, на якій згідно зі ст. 9 Закону України “Про транскордонне співробітництво” ґрунтуються інституційні заса-

ди ТКС. Вона постійно доповнюється і вдосконалюється відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу, що свідчить про послідовну координацію державними органами практичної роботи з реалізації євроінтеграційного курсу. Підтвердженням цьому є визнання України країною з ринковою економікою, а також прийняття нашої держави до Світової організації торгівлі. Україна послідовно адаптується у європейський правовий простір, спираючись на досвід ЄС. Найбільш важливими і основними нормативно-правовими актами у сфері регулювання процесів транскордонного співробітництва у Європейській спільноті є:

- Північна угода про транскордонне співробітництво між муніципалітетами (1977 р.).

- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та додаткові протоколи до неї, які, однак, не можуть бути реалізовані безпосередньо, а виконують роль рамкових угод, які мають бути застосовані через двосторонні та тристоронні міжнародні угоди (Мадрид, 21 травня 1980 р.). Серед інших важливих документів, якими керується Україна як член Ради Європи, є Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів (Гронау, 1981 р., II редакція 1995 р.); Хартія Конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (1994 р.); Європейська хартія регіонального просторового планування (Торремолинос, Іспанія, 1983 р.); “Базові принципи стійкого просторового розвитку європейського континенту” (Ганновер, 2000 р.). Специфіка розвитку при-

кордонних територій враховується у багатьох інших конвенціях і хартіях щодо різноманітних сфер життя, починаючи від Кіотської конвенції із спрощення та гармонізації митних процедур та Конвенції про комбіновані перевезення й інші угоди, що регулюють відносини у сфері перевезень. До зазначених документів належать і Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (Страсбург, 1992 р.), зокрема в частині, що стосується транскордонного обміну, та Європейська ландшафтна конвенція (Флоренція, 2000 р.), у якій згадуються транскордонні ландшафти. В Україні створено певну структуру юридичної значущості цих актів [5, с. 234].

На сьогодні система юридичних норм, тобто визначені джерела, що регулюють правове поле, зокрема у галузі транскордонного співробітництва, виглядає так:

- міжнародно-правові акти і угоди, підписані й ратифіковані в установленому порядку в Україні;
- Закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать нормативно-правові акти, підписані президентом та затверджені урядом України тощо;
- підзаконні акти місцевого рівня. Ця система встановлює пріоритетність норми, що регулює певну сферу суспільних відносин. В Україні діє примат міжнародного права, а система національних нормативно-правових норм покликана розширяти, розвивати і адаптувати вимоги міжнародних норм до особливостей і відмінностей країни. Слід також відмітити врахування законодавцем

головних положень європейського та міжнародного законодавства, які регулюють весь комплекс транскордонних взаємовідносин між державами. Незважаючи на достатнє правове забезпечення здійснення процесу транскордонного співробітництва та міжрегіональних зв'язків між Україною та державами — новими членами Європейського Союзу, в українському законодавстві однак існують певні прогалини, а також відсутність конкретики в положеннях нормативно-правових документів, що певною мірою гальмує розвиток цього процесу в Україні. Тому в найближчий час органам влади слід удосконалити законодавчу і нормативно-правову систему транскордонної співпраці та механізми її реалізації, створити ефективні методи державного регулювання цього процесу, спираючись на досвід центральноєвропейських країн. Розроблені й затверджені документи із транскордонного співробітництва не знаходять необхідного застосування через необізнаність учасників ТКС, до того ж нерідко вступають у суперечність між собою. Фактично в жодному законі України нині немає категорійного апарату щодо транскордонного (або регіонального) співробітництва, не зовсім чітко і конкретно визначені особливості діяльності регіонів на зовнішньому ринку, що ускладнює проблеми в умовах членства держави в СОТ. Іншим напрямом формування необхідної нормативно-правової бази має стати цілеспрямована робота з адаптації та впровадження відповідних законодавчих актів України до законодавства Європейського Союзу. Маються на увазі законодав-

чі акти щодо умов підприємницької діяльності у прикордонних регіонах, митного регулювання, розвитку транспорту і зв'язку, транс'європейських коридорів тощо. Нерідко зміст міжурядових угод з транскордонного співробітництва, які мають здебільшого загальнополітичний характер, механічно дублюється у двосторонніх документах, які укладаються на рівні областей і районів. Водночас згідно з європейською практикою органи місцевого самоврядування або місцевої державної влади, спираючись на відповідні міжурядові документи, мають здебільшого укласти технічні угоди, статuti, протоколи винятково конкретного характеру щодо створення груп зв'язку, координації управління, формування спільних підприємств та фондів, поставок товарів та надання послуг тощо, які свідчать про справді діловий характер співробітництва. Недостатнім є інституційне забезпечення транскордонного співробітництва. Бракує чіткої визначеності щодо структурних підрозділів, які б опікувалися питаннями транскордонного співробітництва, і в системі Міністерства закордонних справ України. Недостатньою є професійна підготовка кадрів в обласних управліннях єврорегіонального співробітництва та інших ланках інституційного забезпечення ТКС. Потребує подальшого поширення практика формування інституту Уповноваженого прем'єр-міністра України з питань транскордонного співробітництва [3, с. 347].

На рівні областей, які беруть участь у транскордонному співробітстві, спеціальні органи, які виконують функції консалтингу, коор-

динації та аудиту транскордонних проектів регіонального розвитку, нагромадження коштів для їх реалізації тощо діють не завжди скоординовано. Слабо поставлена робота щодо контролю за ефективністю роботи інституційних структур транскордонного співробітництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Європейська* рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, (Мадрид, 21 трав. 1980 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106
2. *Мікула Н. А.* Транскордонне співробітництво регіонів України: стан та перспективи: монографія / Н. А. Мікула // Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006 / [за ред. О. С. Власюка]. — К.: НІСД, 2006. — С. 424.
3. *Державна* регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / [за ред. З. С. Варналія]. — К.: НІСД, 2007. — С. 693.
4. *Про Концепцію* Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки: розпорядження КМУ від 15 березня 2006 року № 149 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=33342720
5. *Передрій О. С.* Транскордонне співробітництво як авангардна форма новітніх відносин Сходу і Заходу / О. С. Передрій // Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: зб. наук. пр. за матеріалами міжнар. конференції, (м. Ужгород, 24–25 трав. 2007 р.) / [відп. ред. І. В. Артьомов]. — Ужгород: Ліра, 2007. — С. 234–237.
6. *Транскордонне* співробітництво як альтернатива новій “залізній завісі” та конфліктам: Комплексне дослідження (українською, російською та англійською мовами) / [С. І. Устич (кер. авт. кол.)]. — Ужгород: Карпати, 2007. — С. 5.
7. *Мікула Н. А.* Єврорегіони: досвід та перспективи [Електронний ресурс] / Н. А. Мікула; ІРД НАН України. — Л., 2003. — 222 с. — Режим доступу: <http://znc.com.ua/ukr/publ/book/bookmikula-2003/index.php>
8. *Кіш Є.* Новий статус на нових кордонах. Феномен єврорегіонів у ХХІ столітті / Є. Кіш // Політика і час. — 2005. — № 4. — С. 82–90.
9. *Україна:* стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006: монографія / [за ред. О. С. Власюка]. — К.: НІСД, 2006. — 576 с.
10. *Мітряєва С. І.* Проблеми національної безпеки в умовах глобалізації / С. І. Мітряєва // Україна на перехресті геополітичних інтересів: актуальні аспекти проблеми: матеріали міжнар. наук. конференції, (м. Ужгород, 5–6 груд. 2006 р.) / [відп. ред. І. В. Артьомов]. — Ужгород: Ліра, 2007. — С. 130–134.

Сурай І. Г., доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентові України.

Сурай І. Г., доктор наук по государственному управлению, старший научный сотрудник, доцент, профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента НАГУ при Президенте Украины.

Suray I., Doctor in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Chair of Parliamentary and Political Management, NAPA under the President of Ukraine, Kyiv.



ПОЛІТИЧНА СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкрито політичну складову формування виконавчої гілки влади в Україні. Проаналізовано конституційні засади формування вищого та місцевих органів виконавчої влади; виявлено конфлікт легітимності щодо призначення очільників цих органів; доведено, що між вищим та місцевими органами виконавчої влади політична складова має бути найменшою.

Ключові слова: політична складова, система органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, Президент України, Верховна Рада України, місцеві органи виконавчої влади.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Раскрыто политическую составляющую формирования исполнительной ветви власти в Украине. Проанализированы конституционные основы формирования высшего и местных органов исполнительной власти; выявлено конфликт легитимности при назначении руководителей этих органов; доказано, что между высшим и местными органами исполнительной власти политическая составляющая должна быть наименьшей.

Ключевые слова: политическая составляющая, система органов исполнительной власти, Кабинет Министров Украины, Президент Украины, Верховная Рада Украины, местные органы исполнительной власти.

THE POLITICAL COMPONENT OF THE FORMATION OF THE EXECUTIVE BRANCH IN UKRAINE

Abstract. The article discloses the formation of the political component of the executive branch in Ukraine. We analyzed the constitutional basis for the formation of higher and local bodies of executive power; revealed a conflict of legitimacy in the appointment of the heads of these bodies; It proved that between higher and local bodies of executive power of the political component should be lower.

Keywords: the political component, the system of executive authorities, the Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, local authorities.

Постановка проблеми. Розвиток України як демократичної держави, прагнення впровадити в Україні європейські стандарти життя зумовлюють необхідність удосконалення всієї системи державного управління. Ключове місце в модернізації державного управління посідає модернізація її конституційних засад. Нині науковці й практики вказують на необхідність внесення змін до чинної Конституції України у зв'язку з децентралізацією влади. У цьому контексті актуальним є дослідження формування виконавчої гілки влади в Україні та проблемних питань, які можна врегулювати лише змінами, внесеними до основного закону держави.

Аналіз останніх публікацій показав, що місце та роль у державному управлінні політичної складової є предметом непростих дискусій у середовищі політиків та експертів. Серед науковців, які досліджували проблему формування виконавчої гілки влади в Україні: В. Авер'янов, В. Ба-

куменко, О. Валевський, О. Крупчан, А. Мельник, В. Мельниченко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, Л. Покрова, та ін. Дискусія і нині залишається відкритою.

Мета статті. Дослідження політичної складової формування виконавчої гілки влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конкретні форми розміщення політичної складової виконавчої влади залежать від історичних та соціокультурних традицій суспільства. Але, незважаючи на різноманіття світових політичних систем, політична складова завжди чітко визначена у виконавчій системі влади незалежно від того, чи її очолює президент, формуючи її структуру та, відповідно, несучи основний тягар політичної відповідальності за діяльність свого кабінету (як у США), чи главою виконавчої влади є Прем'єр-міністр (як у Великобританії, Угорщині та Німеччині), де парламент формує уряд, визначає і схвалює напрями його ді-

яльності на основі коаліційного партійно-політичного представництва [11, с. 180]. Головною ланкою реалізації принципу політичної відповідальності виступає механізм формування виконавчої гілки влади.

У сучасній Україні здійснення державного управління також неможливе без залучення політичної складової, до якої входить, зокрема, механізм формування уряду, який включений до забезпечення реалізації принципу політичної відповідальності.

Конституцією України у період з дати її прийняття – 28 червня 1996 р. до 8 грудня 2004 р. та з 30 вересня 2010 р. до 21 лютого 2014 р. формування Кабінету Міністрів України (Уряду України) здійснювалося у такий спосіб [1; 3; 9].

Було визначено, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [1, ст. 113].

До складу Кабінету Міністрів України входили: Прем'єр-міністр

України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначався Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначався Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України [1, ст. 114].

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [1, ст. 114] (ця норма залишилася без змін). Проте Кабінет Міністрів України був не тільки відповідальний перед Президентом України, а й мав складати повноваження перед новообраним Президентом України.

З 21 лютого 2014 р. Україна вибрала парламентсько-президентську форму правління, а отже, повернулася до Конституції України в редакції 2004 р. [3]. Деякі відмінності редакцій Конституції України за названий період показано у таблиці.

Відмінності норм Конституції України у різних редакціях

Конституція, 1996–2004, 2010–2014 рр.		Конституція, 2004–2010 рр., 2014 р. – до нині
<i>Президентсько-парламентська</i>	Форма правління	<i>Парламентсько-президентська</i>
1	2	3
Призначає і звільняє прем'єр-міністра, міністрів, керівників центральних органів влади	Президент	Вносить на розгляд Ради кандидатуру прем'єр-міністра. Кандидатури міністрів затверджуються указами президента за погодженням з прем'єром
Призначає і звільняє глав облдержадміністрацій		За поданням Кабміну призначає голів облдержадміністрацій
Генеральний прокурор призначається Радою за поданням президента. Звільняє главу ГПУ президент		Генеральний прокурор призначається і звільняється рішенням парламентської більшості

1	2	3
Має право розпустити Раду, якщо протягом 30 днів чергової сесії парламент не може почати роботу у пленарному режимі		Має право розпустити парламент, якщо протягом 30 днів депутатські фракції не сформували коаліцію, протягом 60 днів коаліція не сформувала Кабмін, протягом 30 днів чергової сесії Рада не може розпочати роботу у пленарному режимі
Вибори проходять за змішаною системою (225 депутатів – мажоритарники, 225 обираються за списками партій). Парламент обирається на 4 роки		Вибори проходять за пропорційною системою – за партійними списками. Парламент обирається на 5 років
У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує прем'єр-міністр		У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради
Парламент працює без коаліції, більшість становлять парламентські фракції та позафракційні депутати		Парламентську більшість формує коаліція виключно парламентських фракцій, сформованих після виборів
Народні депутати можуть не входити ні в одну з парламентських фракцій	Верховна Рада	Повноваження обраного за партійним списком депутата припиняються в разі, якщо він не увійшов в яку-небудь парламентську фракцію. У разі виключення депутата з фракції за рішенням керівництва фракції, він також позбавляється мандата
Спікер парламенту не має права підписувати закони в обхід президента		У разі ветовання законів президентом, Рада має право подолати вето. Закон набирає чинності після його публікації за підписом спікера
Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково		Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою безстроково
Голова виконавчої влади – президент. Всі міністри – у прямому підпорядкуванні у президента		Глава виконавчої влади – прем'єр. Міністри підкоряються коаліційній більшості парламенту і прем'єру. У підпорядкуванні президента перебувають глави СБУ, Міноборони, МЗС
Кабмін складає із себе повноваження перед новообраним президентом		Кабмін складає із себе повноваження перед новообраним парламентом
Кількість віце-прем'єрів обмежується трьома (не рахуючи першого віце-прем'єра)	Прем'єр-міністр і Кабмін	Кількість віце-прем'єрів не обмежується
У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує прем'єр-міністр		У разі смерті, відставки та імпічменту президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради

Конституцією України визначено, що Кабінет Міністрів України (вищий орган у системі органів виконавчої влади) відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України [1, ст. 113].

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри [Там само, ст. 114].

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [Там само, ст. 114].

Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій (фракції) до розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. Голосування у Верховній Раді України щодо призначення Прем'єр-міністра України проводиться у поіменному режимі. Рішення про призначення Прем'єр-міністра України приймається у формі постанови Верховної Ради України [5, ст. 8].

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою

України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [1, ст. 114]. За поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Кабінету Міністрів України може бути призначено не більше двох таких міністрів [5, ст. 6].

Особа, призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України, у день свого призначення перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України присягу. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України присягу зачитує Прем'єр-міністр України, її текст підписує кожен член Кабінету Міністрів України. Член Кабінету Міністрів України вступає на посаду з моменту складення ним присяги [Там само, ст. 10].

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [Там само, ст. 6].

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [1, ст. 114].

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України [1, ст. 115]. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України також мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку.

Слід зазначити, що сьогодні Президент бере на себе відповідальність за тих міністрів, призначення яких пропонує, не будучи главою виконавчої влади. Проте призначення на посади здійснюється Верховною Радою України і таким чином забезпечується поєднання принципів політичної відповідальності та стримування і противаг у державному управлінні. Погодимося з [11, с. 181], що при цьому так звана “президентська квота” у складі Кабінету Міністрів зумовлює певну неоднорідність уряду. Але, на нашу думку, такий підхід є виправданим на сучасному етапі розвитку держави, хоч у подальшому (з розвитком парламентаризму в Україні) необхідно буде позбавляти систему державного управління цього конфлікту легітимності, змінивши чинний механізм формування вищого органу виконавчої влади через подальший розвиток коаліційного принципу формування уряду.

Тим паче, що за висновками експертів, існуючий підхід суперечить конституційній практиці демократичних країн. Європейська Комісія “За демократію — через право” (Венеціанська Комісія) у Висновку ще від 13 червня 2005 р. висловила занепокоєння щодо процедури внесення кандидатур та різниці в статусі членів Кабінету Міністрів, зазначивши, зокрема, таке: “Процедура внесення кандидатур та відмінності в статусі (членів) такого важливого політичного органу, як Кабінет Міністрів, викликають занепокоєння стосовно необхідної згуртованості Кабінету та реалізації його політики, особливо в умовах специфічного контексту української політичної системи,

де відносини між Президентом та Прем’єр-міністром інколи стають гостро суперницькими” [10, п. 67]. Міжнародні та українські експерти, даючи висновки щодо проекту конституційних змін, справедливо попереджали, що ця норма може спровокувати інституційний конфлікт, що згодом і підтвердилося у так званій війні Секретаріату Президента і Секретаріату Кабінету Міністрів України впродовж 2006–2007 рр. [11, с. 182].

На нашу думку, сьогодні більш актуальним є врегулювання питання, яке пов’язане з призначенням голів місцевих державних адміністрацій.

Чинна Конституція України закріплює положення, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [1, ст. 118; 6, ст. 1]. Їх склад формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України [1, ст. 118; 5, ст. 2]. При цьому голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України [6, ст. 8].

Також зауважимо, що голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями [7, ст. 25].

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції, законам України та іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до Конституції України скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [1, ст. 118].

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами [1, ст. 118].

Тобто політична відповідальність (виходячи із рішення про призначення і відставки голів місцевих державних адміністрацій, можливості скасування їх рішень, відповідальні насамперед перед Президентом України) щодо діяльності місцевих державних адміністрацій лежить на Президентові України.

На нашу думку, саме в цьому є найбільший конфлікт легітимності, що негативно впливає на ефективність функціонування системи виконавчої влади, порушує її цілісність, порушує логічні зв'язки в середині системи між вищим та місцевими органами виконавчої влади. І саме у цій ланці зв'язків має бути найменшою політична складова. Існуючий порядок призначення голів місцевих

держадміністрацій вносить функціональний дисбаланс у роботу виконавчої влади і закладає умови для інституційних конфліктів в системі державного управління.

Висновки. Отже, політична складова формування виконавчої гілки влади в Україні виявляється насамперед у наступному:

1) Кабінет Міністрів України: підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України; призначається Верховною Радою України; складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України; Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалюється Верховною Радою України; посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад;

2) голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України на строк повноважень Президента України; їх рішення можуть бути скасовані Президентом України; відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

В Україні згідно з Конституцією Президент несе відповідальність за місцеві органи виконавчої влади, але відносно незначний вплив на формування Уряду — вищого органу виконавчої влади і, при цьому, Уряд відповідальний більше перед Верховною Радою, ніж перед Президентом, а місцеві органи виконавчої влади більше залежать від Президента. Це конфліктна ситуація, яка потребує найшвидшого розв'язання.

Вважаємо, що найбільший конфлікт легітимності, що негативно впливає на ефективність функціонування системи виконавчої влади — сильний вплив Президента на формування місцевих органів виконавчої влади. А саме у цій ланці зв'язків між вищим та місцевими органами виконавчої влади має бути найменшою політична складова.

Однак парламентсько-президентська форма правління, обмежуючи повноваження Президента, не повинна позбавляти його можливості впливати на політичний процес. Статус Президента як гаранта Конституції надає йому право бути вищою інстанцією.

У перспективі подальші розвідки у цьому напрямі мають стосуватися пошуку балансу у політичній складовій державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Конституція України*: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Юрінком, 1996.
2. *Конституція України* від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР із змін. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. *Про внесення змін до Конституції України*: Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
4. *Про відновлення дії окремих положень Конституції України*: Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII

[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2>

5. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
6. *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. *Про державну службу*: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
8. *Порядок розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України* чи погоджується з Кабінетом Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 298 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/298-2012-%D0%BF>
9. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV*: Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
10. *Висновок щодо дотримання конституційної процедури під час*

внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам: Висновок Національної комісії зі зміцнення

демократії та утвердження верховенства права від 27 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reestr.tk/369342>

11. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія. — К.: НАДУ, 2007. — 217 с.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 1 (1) – листопад 2015

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
доцент, академік Української Технологічної
Академії
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Editorial

Editorial in Chief
Romanenko Yevhen Oleksandrovyich,
Doctor of sciences in Public Administration,
Associate Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 10 від 18.11.2015)

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП «Видавничий дім «Персонал»
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(protocol № 10 from 18.11.2015)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivsky
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Addres of the editorial:
SC «Publishing house «Personal»
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039

Підп. до друку 28.01.16. Формат 70×100¹/₁₆. Папір офсетний.
Друк ротативний трафаретний.
Ум. друк. арк. 17,09. Обл.-вид. арк. 12,79. Наклад 200 пр.