

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

[Електронний ресурс]

Випуск 14

**Одеса
2014**

УДК: 342.5.

Члени редколегії:

Іжа М.М. - д.політ.н., професор (головний редактор), Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Попов С.А. - к.т.н., доцент (заст. гол. ред.) (Одеса).
Овчаренко Ю.О. - к.психол.н. (відпов. секр.) (Одеса).
Ахламов А.Г. - д.е.н., професор (Одеса).
Бакуменко В.Д. - д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Балабасва З.В. - д.філос.н., професор (Одеса).
Білорусов С.Г. - к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Херсон).
Бугайцов С.Г. - д.мед.н., д.держ.упр., професор (Одеса).
Буркінський Б.В. - д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Вітман К.М. - д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Домбровський О.Г. - к.е.н. (Вінниця).
Драгомирецька Н.М. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Жулинський М.Г. - д.філос.н., професор, академік НАН України (Київ).
Князєв В.М. - д.філос.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Кривцова В.М. - к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Марущак В.П. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Надолішній П.І. - д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Нижник Н.Р. - д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент АПрНУ (Київ).
Пахомова Т.І. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Пашиніна Т.С. - к.і.н. (Вінниця).
Приходченко Л.Л. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Саханенко С.Є. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Семенченко А.І. - д.держ.упр., професор, с.н.с. (Київ).
Сурмін Ю.П. - д.соц.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Телешун С.О. - д.політ.н., професор (Київ).
Топчієв О.Г. - д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Одеса).
Шаптала О.С. - д.держ.упр., професор, Заслужений лікар України (Одеса).
Якубовський О.П. - к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (Одеса).
Овчинникова О.П. - д.е.н., професор (м. Орел, Росія).
Рудий В.В. - к.е.н., доцент (м. Ростов-на-Дону, Росія).
Тюменцев І.О. - д.і.н., професор (м. Волгоград, Росія).
Фридхельм Мейєр цу Натруп - доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 14. – 231 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2014.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Колісніченко Наталя. Формування та розвиток

людських ресурсів: висвітлення проблематики

у зарубіжній літературі

5

Романенко Євген. Відкритість та прозорість

як структурні рівні транспарентності державного управління

та їх комунікативні функції

17

Червякова Ольга. Формування нормативно-правового поля

трансформації державного управління

в умовах суспільних змін в Україні

32

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Карпенко Олександр. Роль анкетування в процесі

оцінки порталів державно-управлінських послуг

46

Козуліна Світлана. Сучасні проблеми та основні шляхи

вдосконалення правового статусу

органів міністерства юстиції України

65

Котуков Олександр. Інституціоналізація діяльності

політичних коаліцій на регіональному рівні

78

Кривогуз Геннадій. Пропозиції щодо змісту роботи

заступника командира механізованого (танкового)

батальйону з матеріально-технічного забезпечення

під час підготовки і в ході бойових та інших дій

94

Літвак Акім. Розвиток підприємництва в охороні здоров'я

117

Никитюк Галина. Протидія інформаційній агресії як умова

формування національної ідентичності в сучасній Україні

134

Ростіанов Богдан. Державне управління освітою для дорослих:

вітчизняний досвід новітньої історії

147

Сивак Тетяна. Консолідація дійових осіб публічної політики

в процесі реалізації соціального проекту

163

Стадник Микола. Громадянське суспільство як суб'єкт публічної політики	177
Юрченко Олег. Правовий механізм регулювання цін у системі державного управління	188
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Толкованов В'ячеслав. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України	209
ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ.	
Пашкова Мілена. Адміністративна етика в органах виконавчої влади: результати експертного опитування державних службовців	220

**ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ:
ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ У ЗАРУБІЖНІЙ ЛІТЕРАТУРІ**

У статті аналізуються праці зарубіжних практиків та теоретиків з питань формування та розвитку людського ресурсу, які поділено на такі блоки: людські ресурси і глобалізаційні виклики; людські ресурси і ефективність організацій; людські ресурси і процеси зайнятості; людські ресурси у країнах, що розвиваються, і країнах - нових членах ЄС. Зазначена проблематика досліджень розглядається на державному та організаційному рівнях за допомогою різних форм підготовки.

Ключові слова: людські ресурси, формування та розвиток людських ресурсів.

Kolisnichenko Natalya

**FORMATION AND DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES:
PROBLEM STUDY IN FOREIGN LITERATURE**

This article analyzes the works of foreign practitioners and academicians on formation and development of human resources, which are divided into the following groups: human resources and globalization challenges, human resources and the effectiveness of organizations, human resources and processes of employment, human resources in developing countries and countries – new members of EU. The research issues are considered at the national and organizational levels, by means of various forms of training.

Keywords: human resources, human resource formation and development

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ:
ОСВЕЩЕНИЕ ПРОБЛЕМАТИКИ В ЗАРУБЕЖНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ**

В статье анализируются труды зарубежных практиков и теоретиков по вопросам формирования и развития человеческого ресурса, которые разделены на следующие блоки: человеческие ресурсы и глобализационные вызовы; человеческие ресурсы и эффективность организаций; человеческие ресурсы и процессы занятости; человеческие ресурсы в развивающихся странах и странах - новых членах ЕС. Указанная проблематика исследований рассматривается на государственном и организационном уровнях с помощью различных форм подготовки.

Ключевые слова: человеческие ресурсы, формирование и развитие человеческих ресурсов.

Постановка проблеми. Тема людських ресурсів та управління ними набуває останнім часом актуальності з огляду на вдосконалення ефективності діяльності органів публічної влади, яка напряму залежить від здібностей персоналу, його мотивації та чесності, якості лідерства. Проблематика «людського ресурсу» знайшла своє відображення в концепції «людського розвитку», що отримала в останні роки широке світове визнання. Зокрема, Нобелівський лауреат А. Сен у своїх дослідженнях [13] використовував підхід «з погляду можливостей» (capability approach) і обґрунтував положення про те, що процес суспільного розвитку – це не зростання тільки матеріального або економічного добробуту, а розширення можливостей людини, що має на увазі більшу свободу вибору, щоб кожен міг вибирати з великої кількості варіантів ту мету і той спосіб життя, які він вважає кращими. У діяльності органів публічної влади ресурсна стратегія їхнього розвитку передбачає орієнтацію на такі особливості діяльності їх суб'єктів, як: оригінальне і швидке комбінування наявних ресурсів, яке набуває форми ключових компетенцій; оригінальність і неповторність ключових компетенцій; попит на ключові компетенції з боку

споживача. Дослідження процесів формування та розвитку людських ресурсів (у тому числі на державному та організаційному рівнях, за допомогою різних форм підготовки) залишається на сьогодні досить актуальним.

Мета статті полягає в обґрунтуванні актуальних напрямків дослідження в зарубіжній літературі проблематики формування та розвитку людських ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як загальні засади управління людськими ресурсами, так і перспективи його вдосконалення на тлі глобалізації аналізують у своїх роботах Г. Бертуччі, М. Даггет [5], С. Бреустер, Ф. Бурноа [7], Д. Аргуріадес [3]. Окремі питання інвестування в людський капітал досліджували Б.Ханссон та У. Йохансон [8], Д. Хікман та У. Олні [9], Р. Індерст та Х. Мюллер [10]; зв'язок інвестування у людський капітал та інтелектуалізації суспільства шляхом підвищення освітнього рівня населення вивчали Р. Бландел та інші [6]; актуалізацію молодіжної зайнятості досліджували Т. Фашоїн та М. Тірабоші [11]; практикам управління людськими ресурсами у різних частинах світу та європейського континенту приділяли увагу Е. Бегбі [4], Д. Рінгольд і Л. Касек [12].

Невирішені частини загальної проблеми. За наявності широкої теоретичної й емпіричної бази відсутні дослідження, що відображають сучасні проблеми управління людськими ресурсами в контексті модернізації держави і суспільства. Відкритими для наукового аналізу залишаються проблеми ефективності державного управління шляхом модернізації управління людськими ресурсами. На сьогодні для системи державного сектору новим викликом стає необхідність переосмислення сутності робочої сили, яка не відповідає потребам сучасної системи управління. Нові моделі управління людськими ресурсами, які реалізуються у державному секторі країн світу, потребують подальших досліджень з огляду на те, що система управління людськими ресурсами України є слабкою, вона не достатньо спрямована на розвиток персоналу та забезпечення кар'єрного росту працівників. Тому

актуальності набуває аналіз перспективних напрямків дослідження процесів формування та розвитку людських ресурсів у зарубіжній літературі.

Виклад основного матеріалу. Численні праці зарубіжних практиків та теоретиків з питань формування та розвитку людського ресурсу можна поділити на такі блоки:

- людські ресурси й глобалізаційні виклики;
- людські ресурси й ефективність організацій;
- людські ресурси й процеси зайнятості;
- людські ресурси у країнах, що розвиваються і країнах - нових членах ЄС.

Людські ресурси і глобалізаційні виклики.

У своїй праці Д. Хікман та У. Олні [9] розглядають вплив глобалізації на внутрішньому ринку праці США для низькокваліфікованих працівників. У той час як існуючі дослідження зазвичай спрямовані на такі чинники, як заробітна плата та зайнятість, автори цієї статті розглянули питання, чи має вплив збільшення інвестицій в людський капітал на ефективність американських працівників в умовах глобалізації. Використовуючи дані перепису населення та комплексні показники вищої освіти, вони визначають, якою мірою імміграція впливає на вступ до вищих навчальних закладів. Результати показують, що імміграція призводить до збільшення числа учнів у громадських коледжах, але не в інших типах установ. Автори приходять до висновку, що американські робітники дійсно відповідають на виклики глобалізації, набуваючи навичок, необхідних, щоб конкурувати в умовах глобальної економіки.

На сьогодні дискусії теоретиків і практиків, як правило, зосереджені на тому, як глобалізація впливає на внутрішню заробітну плату в країнах та рівень зайнятості. Відносно мало відомо про ступінь впливу глобалізації на інвестиції в людський капітал. Зокрема, шляхом імміграції глобалізація збільшує ефективне залучення низькокваліфікованих працівників на внутрішній ринок праці США. Американські фірми мають доступ до більш широкого кола

низькокваліфікованих робітників-іммігрантів, і як результат – підвищують здатність змінювати свої виробничі потужності та залучати низькокваліфіковану робочу силу в інших країнах. У результаті конкуренції на ринку праці глобалізація має свій основний вплив на вітчизняних низькокваліфікованих працівників (які є громадянами США). Зрозуміло, щоб реагувати на ці ситуації, працівникам необхідно набути навичок, необхідних в конкурентному середовищі, щоб уникнути прямої конкуренції з іноземними працівниками. Ступінь реагування американських працівників на цей виклик примушує їх «повертатися до школи». Цей аспект і став предметом дослідження авторів.

Людські ресурси і ефективність організацій.

Дослідження Б. Ханссона, У. Йохансона та К. Ляйтнера [8] включає огляд літератури та аналіз існуючої бази даних про управління людськими ресурсами (HRM). Воно зосереджене на дослідженні, яке поєднує людський капітал з фірмою і дає відповідь на питання, чи може освіта, навички/компетенції і навчання впливати на результати діяльності компанії. Основні результати можна резюмувати наступним чином. Навчання, яке надається для співробітників фірм не характеризується тим, що воно є загальним або конкретним (специфічним), натомість воно є таким, щоб залишатися попереду конкурентів. Є велика кількість літератури, в якій стверджується, що фірми фінансують два типи навчання. Пізніші дослідження також показують, що інвестиції в навчання приносять істотні вигоди для фірм, навіть якщо співробітники використовують цю підготовку в інших фірмах. Докази того, що роботодавці отримують прибуток від інвестицій у навчання, приводяться з різних країн, включаючи Великобританію, Францію, Ірландію, Нідерланди, Швецію та США. Більшість з цих досліджень показує, що навчання впливає на продуктивність, а не навпаки. Вплив освіти і навичок/компетенцій на такі аспекти, як продуктивність та інновації, в цілому виявилися позитивними і значними, хоча зв'язок з прибутковістю може бути менш очікуваним. Фірми

можуть також отримати прибуток від попередньої освіти своїх працівників. Підтримка розвитку співробітників через навчання є складовою політики з навчання і методів аналізу потреб у навчанні, так як важливо обґрунтувати необхідність навчання і ефективність його результатів. Крім того, інноваційні практики HRM, як правило, пов'язані з позитивною продуктивністю компанії. Інновації та інформаційні технології (IT) призводять до збільшення інвестицій у навчання і залежать від освіти та ролі набутих навичок в отриманні прибутку. Інші дані свідчать про те, що навчання і практика HRM тісно пов'язані з інноваційним потенціалом фірм. В основному дослідження акцентується на прикладі Великої Британії, аналізуються результати навчання за формальними та неформальними програмами і підсумовується, що люди, які отримали однакову середню освіту, але потім навчалися за різними програмами, мають на сьогодні різний прибуток: хто має диплом з формальної кваліфікації мають значно більший прибуток ніж ті, хто завершує програми неформальної освіти.

Аналогічні висновки знаходимо у дослідженні Р. Індерста та Х.Мюллера [10], які показують зв'язок між інвестиціями фірми у своїх співробітників і зростанням конкурентних переваг фірми. Надано широкий емпіричний матеріал, розроблено модель фірми, з огляду на зв'язок інвестицій в працівника і динамікою розвитку фірми, темпами зростання виробництва.

Зазначені дослідження актуалізують тезу, що навіть якщо людський капітал володіє комплексом загальних навичок, фірми можуть вимагати специфічні навички. Різні фірми можуть вимагати різні поєднання навичок або надавати різного рівня важливості кожному навичку. В результаті, для співробітника, який змінює фірму, можуть виникнути проблеми, що нова фірма надає більшого/меншого значення деяким навичкам, які він/вона придбав у попередній фірмі, хоча всі навички носять загальний характер. Тим не менш, людський капітал також може знецінитися.

Сума навичок, які є «оптимальними» всередині фірми, не є довільною, вона залежить від унікальності поєднання фірми з продуктами, ринками і технологіями. Якщо фірма змінює свій бізнес – змінюється «суміш» навичок,

їхнє оптимальне поєднання всередині фірми також змінюється. Деякі раніше набуті навички можуть застаріти, а інші, можливо, просто стають менш важливими.

Навички можуть застаріти (або стати менш важливими) коли фірма змінює свій бізнес, а нова «суміш» навичок має наслідки на стимулювання фірм інвестувати в людський капітал. Якщо фірма не інвестує (не вкладає кошти) в людський капітал, вона може опинитися під загрозою.

Стимулювання надання благ (інвестування) стає все важчим. Фірма повинна передбачати інвестиції в людський капітал і зробити це складовою свого бізнесу. При цьому, працівник може здобувати навички, які не є потрібними для структури бізнесу фірми, де він/вона працює зараз (ситуація А). Якщо фірма переходить у іншу структуру бізнесу (ситуація В), значення людського капіталу працівника для фірми знецінюється. Фірма може запропонувати перегляд зарплати працівника (у бік зменшення). Якщо працівник відмовляється від пропозиції фірми на перегляд заробітної плати, фірма має два варіанти. Вона може або продовжити роботу, або звільнити працівника. Все залежить від умов контракту, укладеного між працівником і фірмою: для кого вони були більш вигідні – для працівника чи фірми.

Інший аспект дослідження людського ресурсу на організаційному рівні надають Р. Бланделл, Л. Деарден, К. Мегхір та Б. Сіанезі [6], які наводять огляд доказів впливу освіти і професійної підготовки на людину, фірми та економіку в цілому. Книга починається з огляду емпіричних робіт, у яких здійснювалася спроба оцінити причинно-наслідковий зв'язок освіти і підготовки на людину та її соціально-матеріальне становище. Метою даного огляду є аналіз: впливу освіти та навчання на можливості на ринку праці для людини, зокрема вплив на заробітки і зайнятість, також обговорюються детермінанти участі в освіті та навчанні; впливу навчання на діяльність компаній - продуктивність, прибутковість і конкурентоспроможність; внеску освіти в економічні показники, через вплив на внутрішнє виробництво і зростання продуктивності праці. Підсумовується, що відсутність відповідних даних і методологічні

труднощі привели до браку досліджень, які розглядали емпіричний аспект цього питання. У заключній частині огляду здійснюється спроба оцінити внесок людського капіталу у зростання національної економіки на макроекономічному рівні. Автори приходять до висновків щодо того, що інвестиції в людський капітал компенсуються значно вище через майбутні заробітки (прибутки). У конкурентному ринку праці більш освічені і більш підготовлені працівники є більш продуктивними, ніж їх менш кваліфіковані колеги. Надаються результати вимірювання впливу освіти та професійної підготовки на результати діяльності особи та фірми, впливу освіти та підготовки на індивідуальні заробітки. Емпіричні результати дозволяють припустити, відповідно до теоретичної літератури, що освіта дає значні переваги у заробітній платі фізичних осіб.

Людські ресурси і процеси зайнятості.

У питаннях зайнятості особливої актуальності набуває проблема зайнятості молоді. Книга за редакцією Т. Фашоїна та М. Тірабоші [11] є збіркою досліджень різних авторів і присвячена зайнятості молоді як складової людського капіталу. У ній розглядаються такі проблемні питання: молодь і зміни у сфері праці, проблема зайнятості молоді, зайнятість молоді після закінчення школи, молодь і криза, безробіття серед молоді до і після кризи, молодь робітники і рецесія, зміна природи зайнятості молоді. Вона присвячена таким ключовим питанням: людський капітал, продуктивність і нові форми роботи; високоефективні менеджери, комбінаторні підходи до неформального сектору людського капіталу, інвестиції та зайнятість молоді, зайнятість студентів, навчання та робота на орендній основі шляхом порівняльного аналізу національних практик. Аналізуються виклики зайнятості молоді на основі різних підходів, критерії якості для оцінки практичного навчання, вплив міжнародної мобільності молоді у сфері працевлаштування, зайнятість молоді та відповідні програми ринку праці. Вивчаються питання кар'єрної підтримки в університетах, продуктивність, інвестицій в людський капітал і проблема зайнятості молоді, роль Інтернет-ресурсів. Підсумовується, що у міжнародній і

порівняльній перспективі доступ до ринку праці з боку молодих людей є складним питанням, з певними суперечливими аспектами, що відображають рівень розвитку державної політики, трудового права та трудових відносин. У більшості розвинених країн спостерігається стійке зростання віку, в якому молоді люди виходять з системи освіти і виходять на ринок праці, що призводить до значних економічних і соціальних проблем. Збільшення рівня освіченості пов'язано в деяких випадках з тривожним рівнем безробіття серед осіб з академічною кваліфікацією, в той час як роботодавці стикаються зі значними труднощами у вербуванні працівників для некваліфікованих і малокваліфікованих посад. Ринок праці створює серйозні проблеми з точки зору зайнятості молоді, все більше привертає до себе увагу багатьох експертів і політиків на міжнародному рівні. Хоча і з різними перспективами, надання робочих місць для молодих людей вважається пріоритетним у багатьох країнах. Коригування політики в сфері зайнятості в першу чергу впливає з широкомасштабних змін, що відбулися в деяких методах виробництва і організації праці, переході від промислової основи до послуг суспільству.

У роботі Е. Багбі [4] досліджується, як обмеженість ресурсів домогосподарств впливає на інвестиційні рішення батьків щодо освіти своїх дітей. Дослідження містить аналіз когнітивних здібностей дитини і, як результат, дозволяє оцінити їхній вплив на розподіл ресурсів. Автор таким чином намагається віднайти причинно-наслідковий зв'язок між здібностями дитини й інвестиціями в її освіту. Результати вказують на існування суперництва між дітьми у зв'язку з обмеженістю ресурсів; дітей з багатодітних сімей, дітей з бідних сімей. Так як молоде покоління найбільше потерпає від неефективної динаміки ринку, автор ставить за мету виявити змінні, які впливають на рівень безробіття серед молоді, серед них – належна освіта. Адже погано освічені молоді люди більшою мірою схильні до безробіття, навіть у довгостроковій перспективі. Особливо ті, хто залишив шкільну систему без формальної кваліфікації, – знаходяться в зоні ризику, страждають від поганих

економічних умов, соціальної ізоляції та неможливості залучення до безперервного навчання протягом усього життя.

Молоді люди як і раніше залишаються однією з найменш захищених верств ринку праці, а особливо з огляду на вплив економічних потрясінь і змін. Крім того, молоді люди часто займаються нестандартною зайнятістю, тому стають все більш уразливими до втрати роботи, у порівнянні із дорослими. Молодь виявляється фактично позбавленою навичок, кваліфікації, яку очікує ринок праці. Актуальним є те, що ранній відсів учнів зі школи знаходиться в тісному взаємозв'язку з їхньою ризикованою поведінкою. Гарні стосунки з батьками й однолітками, сильний зв'язок з місцевими державними установами та школою, міська реєстрація (прописка), молодий вік і духовність є чинниками, які сприяють своєчасному закінченню школи.

Людські ресурси у країнах, що розвиваються і країнах – нових членах ЄС.

Цей аспект розкривають у своїх дослідженнях Д. Рінгольд і Л. Казек [12] та Е. Багбі [4]. У книзі Д. Рінгольда і Л. Казека дається коротка характеристика системи управління людськими ресурсами, яка формується в рамках Європейського Союзу, характеризується відповідними принципами, правовими засадами та формами соціального захисту.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Таким чином, управління людськими ресурсами повинне мати реальний внесок у стратегічні рішення щодо управління персоналом і рішення щодо того, як досягти ключових цілей управління. Значення управління людськими ресурсами полягає у всебічній роботі з персоналом, що включає оцінювання та добір кандидатів на посади, планування кар'єри, заохочення та матеріальне стимулювання працівників, визначення їх потреб у навчанні, а також врегулювання конфліктів у колективі. Подальші дослідження повинні акцентуватися на аналізі діяльності урядів країн, що несуть спеціальну відповідальність як «моделі роботодавців», акцентуючи свою діяльність на управлінні людськими ресурсами шляхом: оптимізації умов роботи персоналу;

збереження гідності робітника, особливо його права на участь у прийнятті рішень і впливі на них; підвищення здібностей і талантів усіх груп працівників – чоловіків і жінок, членів різноманітних етнічних груп тощо.

Література.

1. Михайлова С. Н. Человеческие ресурсы в системе социально-экономических отношений : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.01 / С. Н. Михайлова. – Чебоксары, 2005. – 23 с.

2. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

3. Argyriades D. Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millenium Summit // International Review of Administrative Sciences. Quality Governance for Sustainable Growth and Development. – Vol. 69. – № 4. – 2003. – P. 521–534.

4. Bagby E.T. Essays on human capital investments in developing countries / Emilie Teresa Bagby. – Dissertation Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Economics. – Graduate College of the University of Illinois at Urbana-Champaign, 2011. – 133 p.

5. Bertucci G., Dugget M. Introduction. In The Turning World. Globalization and Governance at the Start of the 21st Century. – Edited by G. Bertucci and M. Dugget. – IOS Press. – Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington D.C. – The United Nations and IIAS. – 2002. – P. 1–10.

6. Blundell R., Dearden L., Meghir C., Sianesi B. Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy / Richard Blundell, Lorraine Dearden, Costas Meghir and Barbara Sianesi // Fiscal Studies. - vol. 20. – 1999. – № 1. – pp. 1–23.

7. Brewster C. and Bournois F. Human resource management: a European perspective // Personnel Review, 1991. – Vol. 20. – № 6. – P. 4-13.

8. Hansson B., Johanson U., Leitner K. The impact of human capital and human capital investments on company performance. Evidence from literature and European survey results / Bo Hansson, Ulf Johanson, Karl-Heinz Leitner. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – 61 p.
9. Hickman D.C., Olney W. W. Globalization and Investment in Human Capital / Hickman, Daniel C. and Olney, William W. // Industrial & Labor Relations Review. – Vol. 64. – № 4. – 2011. – P. 654-672. – Режим доступа: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/ilrreview/vol64/iss4/2>.
10. Inderst R., Mueller H. M. Safeguarding Specific Human Capital Investments / Roman Inderst, Holger M. Mueller. – Johann Wolfgang Goethe-University Frankfurt am Main, Faculty of Economics and Business Administration, December 2007. – 36 p.
11. Productivity, Investment in Human Capital and the Challenge of Youth Employment / Edited by Tayo Fashoyin, Michele Tiraboschi. – Csmbridge Scholars Publishing, 2011. – 30 p.
12. Ringold D., Kasek L. Social Assistance in the New EU Member States. – Washington: World Bank, 2007. - 68 p.
13. Sen A. Commodities and Capabilities. - Amsterdam: North-Holland; 1985. – 130 p.

Романенко Євген Олександрович

докторант кафедри державної політики

та управління політичними процесами

НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент

**ВІДКРИТІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ
ЯК СТРУКТУРНІ РІВНІ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ КОМУНІКАТИВНІ ФУНКЦІЇ**

У межах даної статті здійснено концептуальний аналіз відкритості та прозорості структурних рівнів транспарентності державного управління, які сприяють не лише забезпеченню легітимації влади, але і конструктивній взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством.

Ключові слова: відкритість, прозорість, гласність, публічність, державне управління.

Romanenko Evgen

**OPENNESS AND TRANSPARENCY AS STRUCTURAL LEVELS
OF TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND ITS COMMUNICATIVE FUNCTIONS**

Within this article carried out a conceptual analysis of openness and transparency as structural levels of transparency of public administration, which contribute not only to legitimacii power, but also the constructive engagement of public authorities with civil society.

Key words: openness, transparency, publicity, public administration

**ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ
КАК СТРУКТУРНЫЕ УРОВНИ
ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ИХ КОММУНИКАТИВНЫЕ ФУНКЦИИ**

В пределах статьи проведен концептуальный анализ открытости и прозрачности структурных уровней транспарентности государственного управления, которые способствуют не только легитимности власти, но и конструктивному взаимодействию государственных органов с гражданским обществом.

Ключевые слова: открытость, прозрачность, гласность, публичность, государственное управление.

Постановка проблеми. У контексті даного дослідження на особливу увагу заслуговує аналіз відкритості та прозорості діяльності органів державної влади як структурних рівнів транспарентності системи державного управління, за якими визначається ефективність реалізації ними своїх функціональних повноважень. Саме тому побудова правової та демократичної держави в особливому ракурсі ставить питання відкритості та прозорості, оскільки від їх вирішення в цілому залежить розвиток громадянського суспільства. Відкритість та прозорість є стратегічним елементом формування якісної взаємодії між громадянами та органами державної влади.

Інформаційна відкритість органів державної влади дозволяє громадянам «отримати адекватне уявлення та сформувані критичне судження про стан суспільства та органи публічної влади, укріплює дієвість та ефективність громадського контролю за діяльністю органів державної влади» [1, с. 12]. Таким чином, інформаційна відкритість діяльності органів державної влади всіх рівнів покликана гарантувати реальний доступ населення до інформації про їх діяльність.

Мета статті. Провести аналіз відкритості та прозорості структурних рівнів транспарентності державного управління,

Виклад основного матеріалу Відповідно до логіки даного дослідження, в першу чергу слід звернути увагу на методологію розмежування понять відкритості та прозорості у контексті ідентифікації їх змісту в різних дослідницьких підходах. У більшості з них існує складна дилема чіткої кристалізації змісту даних понять, а в окремих прозорість підміняється поняттям відкритості.

На думку А. В. Іванченка, відкритість носить соціально-комунікативний характер, тоді як прозорість – виключно функціональний, завдяки чому вона спрямована на оптимізацію регулятивних процесів у системі державного управління [2, с. 4]. Є. Тіхоміров наголошує на необхідності ототожнення понять відкритості та транспарентності, розуміючи під ними стратегічний фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їх свідомості та політичної культури, результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну та об'єктивну інформацію [3, с. 67]. Л. С. Аносова під основними рівнями транспарентності державного управління розуміє поняття гласності, відкритості та публічності, вкладаючи в них законодавчий та доктринальний зміст. Гласність розглядається нею як: 1) доступність для громадського ознайомлення; 2) публічність; 3) загальновідомість будь-чого, оголошення; «відкритість» характеризує доступність для всіх бажаючих, щирість, незакритість істини; а публічність – реалізація будь-якої діяльності у присутності публіки, відкритість, щось суспільне, а не приватне [4].

У межах сучасної західноєвропейської науки прозорість розглядається через поняття «доступності», окремі дослідники вказують на певне його смислове ототожнення з поняттям гласності. Однак із суто методологічної точки зору гласність є більш широким поняттям, яке включає відкритість, прозорість та публічність діяльності органів державної влади. На думку В. С.

Каменкова, «принцип гласності є найбільш широким за обсягом і охоплює всі сторони організації та діяльності органів державної влади, включаючи форму організації та проведення відповідних заходів, їх режиму роботи, звільнення та призначення державно-управлінського апарату, повноважень посадових осіб» [5, с. 22].

У теорії публічного права Німеччини принцип гласності представлений у двох аспектах: принцип гласності як загальнообов'язковий принцип розвитку суспільства, що має публічний (державно-правовий характер), оскільки регламентується принципами демократії та правової держави; 2) принцип гласності (відкритості) сторін, який передбачає їм право на перегляд процесуальних актів та активну участь у процесах прийняття державно-управлінських рішень [6, с. 40].

У даному відношенні варто чітко розмежовувати поняття публічності та відкритості. Г. Гегель у свій час під публічністю розумів всезагальну обізнаність громадськості у державних справах [7]. Виходячи із того, що держава є публічною організацією, наділеною владними повноваженнями, під публічністю необхідно розуміти відкритість державної організації, оскільки «держава – це певною мірою (приватна) публічна, тобто відкрита частина суспільства, це та частина суспільства, яка відкрита для всіх його членів, а також для членів інших суспільств» [7]. В межах сучасної державно-управлінської традиції публічність трактується в трьох аспектах як: 1) загальнозначимість; 2) те, що належить до громадсько-державної сфери; 3) відкритість (загальнодоступність) для людей та публіки. З огляду на це, відкритість є однією із форм прояву публічності, а публічність – це категорія, що завжди належить до відкритості для суспільства та громадського контролю.

У межах вітчизняної науки Т. Андрійчук вказує на основну відмінність принципів прозорості та відкритості, яка полягає в тому, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб'єктів щодо політики [8]. Подібної точки зору

дотримується Н. Гудима, яка розмежовує поняття відкритості та прозорості, розуміючи під ними самостійні принципи функціонування органів державного управління. На її думку, «принцип відкритості державної влади можна визначити як її обов'язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами... принцип прозорості полягає у встановленні органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності [9, с. 11]. Подібної точки зору дотримується І. Ібрагімова, яка під прозорістю розуміє основу для забезпечення діалогу влади з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, завдяки чому забезпечується постійний доступ до інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб згідно із нормами чинного законодавства [10, с. 4].

У «Кодексі рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень» Ради Європи «принцип відкритості передбачає, що адміністрація відкрита для зовнішнього нагляду, а прозорість означає, що при цьому нагляді видно все наскрізь» [11]. Відповідно до цього, відкритість та прозорість при адмініструванні являють собою фундаментальний принцип «хорошого адміністрування», яке характеризується двома причинами: 1) воно дозволяє будь-якій особі, по відношенню до якої здійснюється адміністративна дія, розуміти його підстави; 2) відкритість та прозорість сприяють інститутам нагляду (судам, органам розслідування, парламентським комітетам) над адмініструванням. Завдяки цим двом причинам, на думку європейських експертів, відкритість та прозорість сприяють законності адміністративного управління. Однак відкритість та прозорість у системі державного управління можуть бути досягнені за допомогою відповідних практик, серед яких:

- інформування про намічені дії;
- забезпечення розкриття даних та іншої інформації, на якій базуються дії та рішення;

- вимога про опублікування будь-якого формального чи неформального критерію, відповідно до котрого ухвалювались рішення;
- забезпечення участі зацікавлених сторін в адміністративному процесі;
- вимога про відкритий, а не секретний процес прийняття рішення;
- надання обґрунтування рішень;
- забезпечення доступності адекватних форм регресу при визначенні законності та правильності дій [11]:

На нашу думку, принциповим питанням у контексті даного аналізу є чітке розуміння відкритості та прозорості як структурних рівнів транспарентності державного управління, функціональність яких проявляється через відповідні механізми, які забезпечують транспарентність державних органів влади. До таких механізмів належить: доступ до публічної інформації, подання запитів, поширення інформації, проведення відкритих дискусій між органами державної влади та громадськістю.

Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади є невід’ємними атрибутами демократизації системи державного управління. На думку А. Є.Чуклінова, прозорість є структурним елементом управлінського механізму будь-якої демократичної держави в умовах модернізації її владних інститутів, що тим самим сприяє укріпленню життєдіяльності її управлінських форм [12]. Відкритість в межах даного підходу передбачає «наявність в системі правовідносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектру соціальних, економічних та політичних сил», тоді як прозорість характеризується «максимальною можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату та формуванням жорсткого механізму громадського впливу на сферу приватного та державного адміністрування за допомогою представницьких інститутів, що у свою чергу слугує умовою нейтралізації корупційних тенденцій у даній сфері» [12].

Під прозорістю Г. В. Пизіна розуміє один із елементів економіко-політичного регулювання, який, однак, не може виступати у ролі уніфікованого інструменту структурування державно-управлінського простору, а тому він

чітко диференціюється за галузевими ознаками. Виходячи із цього, дослідник виокремлює три парадигми прозорості, які характеризують систему адміністративних відносин в державі: прозорість у сфері державного управління (політичний менеджмент); прозорість в економіці (економічний менеджмент); прозорість у правоохоронній діяльності. Реалізація механізму прозорості в системі державного управління на мікро- та макрорівні дозволяє чітко оформитись системній бюрократії як «своєрідному суб'єктові індустрії послуг, утверджуючи пріоритет громадського над державним» [13]. У даному контексті, прозорість розглядається не лише як функціональний принцип забезпечення транспарентності державно-управлінських інститутів, але і як етична домінанта публічного адміністрування.

Відомий дослідник у сфері транспарентності П. А. Манченко зазначає, що «феномен прозорості визначається рівнем регулятивних дій та ієрархічністю системи управління». Виходячи із цього, вчений виділяє три рівні прозорості залежно від їх функціонального призначення в системі державного управління.

Перший рівень – прозорість у проведенні кадрової політики та розподілу всієї системи адміністративних повноважень. В цьому напрямку необхідно передусім ввести чітку регламентацію діяльності закладів та галузей шляхом культивування єдиної структури формалізованих обов'язкових норм, виконання яких має контролюватись відповідними інституціями.

Другий рівень – це забезпечення управлінської прозорості шляхом превентивних заходів організаційного характеру, що базуються на становленні більш досконалих бюрократичних процедур, які не допускають провокаційних зволікань в роботі. Це доповнюється широкими контрольними функціями з боку керівництва, у формі незапланованих ревізійних заходів адміністрації, систематизованої переробки тактики антикорупційних кампаній, ротації кадрів з метою недопущення можливості концентрації влади у окремих «менеджерів» в результаті тривалого виконання одних і тих самих адміністративних обов'язків.

Третій рівень – прозорість процесу прийняття адміністративних рішень є кінцевим продуктом державно-управлінської діяльності. Це загострює увагу до регуляції, процесуальний характер якої вимагає від управлінця адекватного співвіднесення наданих йому владних повноважень, виводячи на перший план таку характеристику, як нейтральність, здатність знайти необхідний баланс між спрямованістю потенційного рішення та його можливими негативними наслідками; вміння визначити оптимальні рамки для розгляду справи, поєднувати загальні правила керівництва зі специфікою конкретного питання [14].

У такому контексті прозорість в системі державного управління може бути забезпечена лише завдяки наявності в управлінців права аргументувати свою позицію щодо прийняття відповідного рішення, а також за наявності доступу до відповідних джерел інформації за даною тематикою та можливості вимагати пояснення причин порушення певних суб'єктивних прав. Такий підхід дозволяє чітко ідентифікувати контрольні функції прозорості у системі державного управління. Їх реалізація, на думку В. Кінга, «спонукає чиновника на кожному етапі замислитись про те, чи має він повноваження робити те, що він робить, наскільки його владна діяльність корелюється з кінцевою управлінською метою; чи перероблена вся необхідна об'єктивна інформація з даного питання і чи вислухав він всіх зацікавлених у вирішенні даної проблеми, чи не обмежив він їх права на повноцінну консультацію з даної проблеми, чи не проводить він лише свою відомчу політику при винесенні відповідного рішення і чи не є це службовим зловживанням» [15].

Варто відзначити, що однією із гарантій відкритості та прозорості державного управління є законодавче закріплення системи транспарентності в організації адміністративного процесу. В межах спеціальних нормативних актів про статус органів державної влади (міністерств, комітетів та інших відомств, а також в системі самоуправління) мають бути чітко включені норми про відкритість та прозорість їх діяльності та відповідальність за їх обмеження.

Принциповим питанням для сучасної державно-управлінської практики у напрямку забезпечення її транспарентності є переведення відкритості та прозорості з декларативних принципів у функціональний ряд, оформлений у чітку систему конкретних дій з їх реалізації. В даному відношенні йдеться про:

- запровадження чітких механізмів прийняття рішень, які регламентуються виключно інтересами громадськості;
- публікацію рішень з метою доведення їх стратегічної мети до цільової аудиторії;
- системне підвищення кваліфікації державно-управлінського апарату є обов'язковим вивченням етичного кодексу професійної діяльності [16].
- забезпечення відповідальності адміністраторів всіх рангів за розвиток корупційних тенденцій в межах їх компетенцій [17].

Саме ці основні дії, які гарантують прозорість та сприяють відкритості діяльності органів державної влади, мають стати функціональною основою для утвердження транспарентності системи державного управління. Це ставить питання про готовність державно-управлінського апарату гарантувати відкритість та прозорість своєї діяльності. На думку В. С. Комаровського та Л. М. Тімофєєвої, на пострадянському просторі «лише чверть державних службовців зорієнтовані на відкриту модель державної служби, а приблизна третина хоча і підтримує ідею повернути модель державного управління до потреб громадян, однак в сучасних умовах не вважає її актуальною, оскільки і самі громадяни та інститути громадянського суспільства ще не прийшли до усвідомлення доцільності її впровадження, інші ж є відкритими противниками її впровадження» [18, с. 14].

Небажання піддавати свою діяльність відкритості та прозорості в сучасній практиці державного управління свідчить про наявність так званих «вогнищ» монопольного управління, позбавленого транспарентності, а відтак безпосередньої умови їх корумпованості. Це свідчить про нестабільність функціонування держави та комунікативну деконструктивність, яка негативно позначається на життєдіяльності суспільства в цілому. Саме тому, на наш

погляд, основними механізмами підвищення прозорості в системі державного управління України сьогодні мають стати наступні:

- підвищення інформованості населення про діяльність органів державної влади за допомогою вилучення зі службового користування документів і матеріалів, які призначені для широкого користування, але фактично є закритими [19];
- детальне та широкомасштабне висвітлення фактів зловживання в органах державної влади;
- створення довідкових видань, які висвітлюють права громадян у сфері взаємодії з органами державної влади;
- вироблення методології та практики висвітлення діяльності органів державної влади з метою підвищення їх відкритості за допомогою формування доступної для всіх бажаючих інформації, що дозволить знизити суб'єктивізм прийнятих ними рішень.

Відкритість та прозорість інформації про діяльність органів державної влади є важливим елементом підвищення якості державно-управлінських послуг. Це дає можливість громадянам розширити доступ до відповідних послуг, знати про свої права та об'єктивно оцінювати їх якість. Завдяки цьому органи державної влади через налагодження зворотного взаємозв'язку з громадськістю здобувають можливість для вдосконалення системи надання державно-управлінських послуг. Саме тому, у даному відношенні комунікативна політика держави має бути спрямована на підвищення рівня інформованості громадськості про діяльність органів державної влади. Пріоритетними напрямками такої політики мають стати:

- підготовка та видання органами державної влади публічних звітів про свою діяльність, що, з одного боку, слугувало б підвищенню інформованості громадськості, а з іншого – було б критерієм визначення рейтингу довіри;
- підготовка буклетів, листівок, інших масових матеріалів про діяльність органів державної влади;

- привернення уваги ЗМІ до роботи органів державної влади (сприяння ЗМІ щодо конструктивного висвітлення роботи органів державної влади та при підготовці аналітичних матеріалів);
- визначення рейтингу довіри до органів державної влади за критерієм відкритості, що тим самим має сприяти забезпеченню прозорості її діяльності);
- проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи серед населення (подача інформації про цілі, переваги та необхідність громадської участі та моніторинг діяльності органів державної влади має бути системною, здійснюватись шляхом залучення ЗМІ та громадських організацій) [20].

Виходячи із цього, органи державної влади мають спрямовувати свою діяльність у напрямку реального забезпечення різних способів доступу громадян та організацій до відповідної інформації. Переважною мірою йдеться про максимально об'єктивне та системне наповнення та оновлення інформаційних сайтів відповідно до діючих нормативно-правових актів. Запровадження таких дій дозволить підвищити рівень інформованості громадськості про діяльність органів державної влади, а відтак – сприятиме їх транспарентності.

Варто також відзначити, що відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління є стратегічними елементами формування сприятливого інвестиційного клімату держави. Для іноземних інвесторів основним критерієм вкладання коштів є транспарентність законів та адміністративних правил, за якими вони мають співпрацювати. Кожна із сторін, яка вступає у певні домовленості, «бере на себе обов'язок надати відповідну інформацію про всі закони та правила та здійснити відповідні заходи із забезпечення того, аби інформація була прозорою, своєчасною та публічно доступною наскільки це можливо». Відтак, це свідчить про те, що принцип прозорості законодавства є одним із головних принципів ефективності укладання інвестиційних угод, згідно з яким «кожна із країн учасниць укладання відповідної угоди повинна робити відкритими, доступними, прозорими всі закони, адміністративні акти та відомчі інструкції, які

стосуються інвестицій в даній країні» [21]. Відповідно до Кодексу Європейської Інвестиційної хартії, кожна країна повинна дотримуватись наступних зобов'язань:

1) своєчасно повідомляти інвесторів про зміни в інвестиційному законодавстві, зокрема в тих положеннях законів, що стосуються інвестиційних режимів;

2) публікувати або в інший спосіб повідомляти інформацію про специфіку інвестиційних режимів національної економіки, про процедури державних замовлень, про особливості законодавства і правила їх регулювання з метою сприяння транспарентності інвестиційного законодавства країни, правил і процедур на різних рівнях – державному, місцевому та регіональному;

3) оприлюднювати інструкції для правильного оцінювання та проведення відбору інвестиційних проектів та їх схвалення;

4) проводити брифінги про поточну інвестиційну політику і можливі кроки в майбутньому урядів у зв'язку зі зміною правового режиму щодо допуску та діяльності іноземних інвесторів;

5) попередньо повідомляти про чинні нормативні акти і закони в інвестиційній сфері;

6) офіційно роз'яснювати специфіку процедури і практику повідомлення, реєстрації, ліцензування, урядових закупівель на основі : а) публікації та широкого розповсюдження чітких інструкцій, які пояснюють процедуру реєстрації, критерії оцінки інвестиційних проектів, діючі стандарти, технічні норми та вимоги до якості, б) проведення періодичних оглядів процедур попереднього схвалення з метою підвищення рівня їх транспарентності та спрощення; в) надання інформації інвесторам про правила і схеми сприяння іноземним капіталовкладенням.

Висновки. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління сприяють не лише забезпеченню легітимації влади, але і конструктивній взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством. Ефективність такої взаємодії визначається

такими базисними принципами транспарентності: прозорість діяльності органів державної влади, громадська участь у формуванні та реалізації державної політики, які є важливими атрибутами стратегічної стабільності держави.

Література.

1. Hood Ch. Transparency in historical perspective / Ch. Hood // Transparency: The Key to Better Governance [Text] / Ch. Hood, D. Heald. – Oxford : Oxford University Press, 2006. – P. 3–23.

2. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / Под ред. А. В. Иванченко. М. : 2007. – 458 с.

3. Тихомиров Е. Политико-коммуникационные процессы в едином информационном пространстве государства: теоретические и прикладные аспекты / Е. Тихомиров : М. : 2011. – 476 с.

4. Аносова Л. С. Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности: конституционно-правовые аспекты / Л. С.Аносова [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_6236.html

5. Каменков В.С. О принципе гласности в системе государственного управления / В.С. Каменков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012 – № 5. – С. 20–37.

6. Baur Grunski. Zivilprozeßrecht. Munchen, 2013. P. 39–67.

7. Гегель Г. Философия права / Г. Гегель / М.: Мысль, 1990. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://grachev62.narod.ru/hrest/gegel_2.html

8. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення / Т. Андрійчук // Вісник книжкової палати [Електронний ресурс]. – 2009. – № 4. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkp/2009_4/st11.pdf.

9. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / Н. Гудима : Монографія : Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : 2008. – 142 с.

10. Ібрагімова І. М. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю (презентац. схеми) [Текст] / І. Ібрагімова. – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.

11. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf

12. Чуклинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления / А. Е. Чуклинов / [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://lawportal.ru/doc/document.asp?docID=1114985>

13. Пызина Г. В. Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. полит. наук / Г. Пызина ; Российская академия государственной службы при Президенте РФ. – М. : [б.и.], 2006 [Электронный ресурс] – Режим доступа : inter.rags.ru/files/dissertation/53.doc.

14. Манченко П. А. Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы / П. Манченко // Административное и муниципальное право [Электронный ресурс]. – 2012. – №4. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3431>

15. What is Transparency? [Electronic resource] : Presentation for ILEA Seminar (20 July 2013) / UNPAN. – Access mode: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012062.pdf>

16. Park H. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction / H. Park, J. Blenkinsopp // International Review of Administrative Sciences. – 2011. – № 77 (2). – P. 254–274.

17. Kaufmann D. Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of the Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials in Bolivia [Electronic resource] / D. Kaufmann, G. Mehrez, G.

Tugrul ; World Bank Institute. – Access mode : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316865.

18. Комаровский С., Мараховская М. Интернет – новая технология функционирования власти / С. Комаровский, М. Мараховская // Советник. 2001. – № 3. С. 8–13.

19. Alt J. Transparency and Accountability: Empirical Results for Us States / J. Alt, R. Lowry // Journal of Theoretical Politics [Electronic resource]. – 2010. – № 22 (4). – P. 379—406. – Access mode : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://jtp.sagepub.com/content/22/4/379>

20. Piotrowski S. Measuring Municipal Transparency / S. Piotrowski, A. Bertelli // Paper prepared for the 14th IRSPM conference [Electronic resource]. – Bern: [s. n.], 2010. – Access mode : http://www.irspm2010.com/workshops/papers/31_measuringmunicipal.pdf

21. International Investment Agreements: Compendium. Volume I: Multilateral Instruments. Volume II: Regional Instruments, Volume III. Regional Integration. Bilateral and Non-Governmental Instruments. – Geneva: United Nations, 2013. – 507 p.

Червякова Ольга Володимирівна

докторант кафедри регіонального управління

та місцевого самоврядування

ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

**ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ
ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано нормативно-правове поле трансформації державного управління в умовах суспільних змін в Україні. Розглянуто міжнародні документи, що були ратифіковані Україною, та зазначено етапи формування національного законодавства моменту набуття Україною незалежності.

Ключові слова: нормативно-правове поле, трансформація, державне управління, суспільні зміни.

Chervyakova Olga

**REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK
OF THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN TERMS OF SOCIAL CHANGE IN UKRAINE**

Problem setting. Formation mechanisms of transformation in terms of social change in Ukraine took place under the influence of globalization. Development of normative legal field in national law is a consequence of this process by ratifying international instruments and the adoption of new laws, decrees and regulations and changes to existing law. Analysis of the legislation on the formation and development of civil society, sustainable development and social information, innovative society makes it possible to follow changes in direction occur. This has implications for the development of society and is important for the formation mechanisms of state management - determines their transformation vector.

Research and publications analysis. Analysis of the legal framework of transformation of public administration in terms of social change in Ukraine was carried out on materials [1 - 5].

Paper objective. Aim of this paper is to define the legal framework of transformation of public administration in terms of social change in Ukraine by analyzing the international instruments ratified by Ukraine and national legislation that formed since Ukraine's independence.

Paper main body. Since 1990, Ukrainian SSR acquired the status of a subject of international law. That was an equal participant in international relations. Following independence, Ukraine was a question about the effect of international treaties ratified by the Soviet Union, in Ukraine. Therefore, December 10, 1991, the Law "On the Application of Treaties in Ukraine", which found that prisoners and duly ratified international treaties of Ukraine shall form an integral part of the national legislation of Ukraine and used in accordance with the procedure provided for in national legislation. Later in 2004 entered the Law of Ukraine "On International Treaties of Ukraine", the effect of the previous stops. This law establishes the procedure for the conclusion, performance and termination of international agreements of Ukraine and exercising national interests of the goals, objectives and principles of the foreign policy of Ukraine.

International Treaties of Ukraine is the result of globalization effects, which in turn creates an innovative news and society as a variant of post-industrial society, society sustainable development and civil society.

Conclusions of the research. As a result of analysis is possible to make the conclusion that the formation of civil society and social sustainable development, and information and innovative society in Ukraine was equally intense and has stages of its legal formation.

Keywords: legal framework, transformation, governance, social change.

**ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ
ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В УКРАИНЕ**

В статье проанализировано нормативно-правовое поле трансформации государственного управления в условиях общественных изменений в Украине. Рассмотрены международные документы, которые были ратифицированы Украиной, и указаны этапы формирования национального законодательства с момента обретения Украиной независимости.

Ключевые слова: *нормативно-правовое поле, трансформация, государственное управление, общественные изменения.*

Постановка проблеми. Формування трансформаційних механізмів в умовах суспільних змін в Україні відбувалося під впливом глобалізаційних процесів. Розвиток нормативно-правового поля на рівні національного законодавства є наслідком цього процесу шляхом ратифікації міжнародних документів та ухвалення нових законів, указів та постанов, а також змін до чинного законодавства. Аналіз законодавства щодо формування та розвитку громадянського суспільства, суспільства стійкого розвитку та інформаційного, інноваційного суспільства дає можливість прослідкувати, які зміни і в якому напрямку відбуваються. Це має значення для розвитку суспільства і є актуальним щодо формування механізмів державного управління – визначає їх трансформаційний вектор.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз нормативно-правового поля трансформації державного управління в умовах суспільних змін в Україні здійснювався за матеріалами [1, с. 5].

Мета статті полягає у визначенні нормативно-правового поля трансформації державного управління в умовах суспільних змін в Україні за допомогою аналізу міжнародних документів, що були ратифіковані Україною,

та національного законодавства, що формувалося з моменту набуття Україною незалежності.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 1990 року, Українська РСР набула статусу суб'єкта міжнародного права. Тобто стала рівноправним учасником міжнародних відносин. Після проголошення незалежності України постало питання про дію міжнародних договорів, ратифікованих за часів СРСР, на території України. Тому 10 грудня 1991 року був прийнятий Закон «Про дію міжнародних договорів на території України», який установив, що укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [3]. Пізніше у 2004 р., вступає в дію закон України «Про міжнародні договори України», дія попереднього зупиняється. Цей Закон встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України (254к/96-ВР) та законодавстві України [2].

Міжнародні договори України, відповідно до закону «Про міжнародні договори України», укладаються [2]:

- Президентом України або за його дорученням – від імені України;
- Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України;
- міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

Від імені України укладаються міжнародні договори:

- політичні, мирні, територіальні й такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України;
- що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

- про участь України в міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

- про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови їх тимчасового перебування, включаючи терміни виведення, фінансово-економічні, екологічні та інші наслідки і компенсації;

- про використання території та природних ресурсів України;

- яким за згодою сторін надається міждержавний характер.

Від імені Уряду України укладаються міжнародні договори України з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України.

Міжвідомчими є міжнародні договори України з питань, віднесених до відання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [2].

Міжнародні договори України є наслідком глобалізаційного впливу, що в свою чергу формує інформаційне та інноваційне суспільства як варіанти постіндустріального суспільства, суспільство стійкого розвитку та громадянське суспільство.

Найбільше міжнародних договорів Україною укладено зі Співдружністю Незалежних Держав (2710), а серед держав – із Російською Федерацією (1016). Всього Україна має міжнародно-договірні відносини з 87 міжнародними організаціями та 185 країнами світу [3].

Міністерство юстиції включає чинні для України міжнародні договори до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (далі – Реєстр), а також здійснює їх опублікування в бюлетені «Офіційний вісник України». Ця робота ведеться відповідно до Указів Президента України від 27 червня 1996 року № 468 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів», від 13 грудня 1996 року № 1207 «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376 «Про затвердження Порядку

ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» [5].

Станом на 01 липня 2014 року до Реєстру включено 4062 багатосторонніх, міждержавних, міжурядових та міжвідомчих міжнародних договорів, що набрали чинності для України [5].

З 2003 року Міністерство юстиції ініціювало отримання міжнародних договорів України міжвідомчого характеру від центральних органів виконавчої влади, які мають право на укладання таких договорів. На сьогодні 1490 міжнародних договорів України міжвідомчого характеру включено до Реєстру та опубліковано в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» [5].

Відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1]. Таким чином, національне законодавство частіше за все є наслідком глобалізаційного впливу в якості міжнародних документів.

Розглянемо докладніше національне законодавство з точки зору формування та розвитку громадянського суспільства, суспільства стійкого розвитку та інформаційного, інноваційного суспільства, починаючи з часів незалежності України.

Формування громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку на рівні національного законодавства регулює закони: «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (1992 р.), «Про об'єднання громадян» (1992 р.) – втратило чинність, «Про національні меншини в Україні» (1992 р.), «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» (1993 р.), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993 р.), «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» (1993 р.), «Про межу малозабезпеченості» (1994 р.), «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (1994 р.).

На формування інформаційного та інноваційного суспільства впливає національне законодавство України, а саме основними серед них є закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1991 р.), «Про інвестиційну діяльність» (1991 р.), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992р.), «Про інформацію» (1992 р.). Також Україна вступила до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій. Після цього у 1993 році були прийняті закони України «Про телебачення і радіомовлення», «Про науково-технічну інформацію» та «Про транспорт», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» у 1994 році.

Починаючи з 1994 р., на законодавчому рівні ратифікуються договори, угоди, конвенції, інші міжнародні документи між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР), Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (пізніше ЄС), договори держав–учасниць Співдружності Незалежних Держав та інших міжнародних організацій, союзів, асоціацій.

Продовження формування зазначених вище суспільств здійснювалась під впливом ратифікації міжнародних документів та формування національного законодавства, а саме на розвиток громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку вплинула у 1995 році ратифікація Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, ратифікація Угоди про загальні умови і механізм підтримки розвитку виробничої кооперації підприємств і галузей держав–учасниць Співдружності Незалежних Держав, закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»; у 1996 році Україна приєдналась до Часткової Угоди про Європейську Комісію «За демократію через право» та прийняло закон «Про звернення громадян»; у 1997 році ратифіковано Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин, ратифіковано Кредитну угоду (Проект підтримки соціального захисту) між Україною та Міжнародним банком реконструкції і розвитку, ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і

основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено закони України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про місцеве самоврядування в Україні».

Формування інформаційного суспільства та інноваційного суспільства відбувалось більш значними темпами під впливом переважно таких законів України у 1995 році: «Про енергозбереження», «Про зв'язок» – втратило чинність, «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»; у 1996 році: «Про космічну діяльність», «Про залізничний транспорт», «Про трубопровідний транспорт», ратифікована Угода між урядами держав–учасниць Співдружності Незалежних Держав про звільнення від сплати мита, податків і видачі спеціальних дозволів за провезення нормативних документів, еталонів, засобів вимірювань і стандартних зразків; у 1997 році прийнята Загальнодержавна (Національна) космічна програма України на 1998–2002 роки втратила чинність, ухвалено закони України «Про державну підтримку суднобудівної промисловості України», «Про електроенергетику», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» – втратили чинність, ратифіковано Рамкову угоду між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччини про консультування і технічне співробітництво.

Починаючи з 1998 року, розвиток суспільства інформаційного та інноваційного в Україні відбувається дуже активно, було ухвалено Національну програму інформатизації, Концепцію Національної програми інформатизації, затверджено завдання Національної програми інформатизації на 1998–2000 роки, Україна підписала низку міжнародних документів про

науково-технічне, технологічне співробітництво, що у свою чергу призвело до змін чинного законодавства або до ухвалення нових законів України у 1999 році «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків»; у 2000 році «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії», «Про державну підтримку космічної діяльності»; у 2001 році «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області», «Про надання згоди на обов'язковість для України Угоди про створення Українського науково-технологічного центру»; у 2002 році була ухвалена Загальнодержавна (Національна) космічна програма України на 2003–2007 роки, було ухвалено закони «Про інноваційну діяльність», «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу», «Про Національну систему конфіденційного зв'язку; у 2003 році було ухвалено закони «Про телекомунікації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про альтернативні джерела енергії», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»; у 2004 році була ухвалена Загальнодержавна комплексна програма розвитку високих наукоємних технологій, було ухвалено закон «Про розвиток автомобільної промисловості України». Зазначені вище закони втратили чинність. У 2005 році було ухвалено закон «Про стимулювання розвитку регіонів»; у 2006 році було ухвалено низку законів «Про науковий парк “Київська політехніка”», «Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій».

Щодо формування громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку, то основними нормотворчими документами того часу є раціфіковані міжнародні документи, що регламентують права та свободи людини і мають соціально-гуманітарне направлення стійкого розвитку, що в свою чергу вплинуло на формування національного законодавства, зокрема ухвалено

закони у 1998 році «Про молодіжні та дитячі громадські організації», у 1999 році – «Про концесії», «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки», у 2000 році – Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки та низка законів: «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»; у 2001 році – «Про органи самоорганізації населення», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про охорону дитинства»; «Про політичні партії в Україні», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням»; у 2002 році затверджена Державна програма зайнятості населення на 2001–2004 роки, ухвалено закон «Про статус депутатів місцевих рад»; у 2003 році затверджена Загальнодержавна програма підтримки молоді на 2004–2008 роки – втратила чинність, ухвалено закони «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» – втратили чинність, «Про соціальні послуги», Цивільний кодекс України – втратив чинність, Господарський кодекс України – втратив чинність; у 2004 році «Про заборону репродуктивного клонування людини», «Про правові засади цивільного захисту» – втратив чинність, «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», а також що мало значення для формування подальшого законодавства України; було ухвалено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; у 2005 році ухвалено закони «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»; у 2006 році Україна приєдналась

до міжнародних Конвенцій щодо заходів захисту дітей та ратифікувала Європейські конвенції.

У 2007 році на законодавчому рівні практично не було ухвалено закони України стосовно громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку. Тільки у 2008 році було ухвалено закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей», а вже починаючи з 2009 року ухвалена Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року» та закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що підштовхнуло до подальшого розвитку соціального направлення – 2010 рік: закони України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік», «Про соціальний діалог в Україні», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»; у 2011 році було ухвалено закони «Про доступ до публічної інформації», «Про волонтерську діяльність», а також ратифікація міжнародних угод. Рішучим у цьому напрямку був 2012, коли були прийняті наступні закони України: «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про зайнятість населення», «Про інститути спільного інвестування», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про правила етичної поведінки», а самий основний серед них є закон України «Про громадські об'єднання».

Щодо інформаційного та інноваційного суспільства, то воно продовжило своє активне формування: у 2007 році ратифіковані Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Королівства Данія про технічне і фінансове співробітництво, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про співробітництво в сфері науки і технологій; Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки про економічне, промислове та науково-технічне співробітництво, ухвалено закон «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»; у 2008 році ратифікована Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Литовської Республіки про економічне, промислове та

науково-технічне співробітництво, Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Естонської Республіки про економічне, промислове та науково-технічне співробітництво, Заява про членство України в Міжнародній європейській інноваційній науково-технічній програмі «EUREKA», затверджена Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008–2012 роки; у 2009 році також ратифіковано ряд угод між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації щодо заходів з охорони технологій у зв'язку зі співробітництвом у сфері дослідження і використання космічного простору в мирних цілях і в створенні та експлуатації ракетно-космічної і ракетної техніки, між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво у сфері науки та технологій, між Кабінетом Міністрів України та Урядом Федеративної Республіки Бразилія про наукове і технологічне співробітництво, між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про економічне, промислове, наукове та технічне співробітництво, та ухвалено закон «Про наукові парки»; у 2010 році ухвалено закон «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”», «Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних», «Про захист персональних даних»; у 2011 році ратифіковано угоди між Урядом України та Урядом Республіки Кіпр про економічне, наукове, технічне та промислове співробітництво, про відновлення дії Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво, про відновлення дії Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво, гарантійна угода (Проект з енергоефективності) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, ухвалено закон «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні»; у 2012 році ухвалено закони «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції», «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних

галузях економіки з метою створення нових робочих місць», «Про індустриальні парки».

Починаючи з другої половини 2013 року і наступний 2014 рік були часами врегулювання ситуації в країні, тому законодавство України було спрямовано на вихід зі складних політичних, економічних та соціальних обставин.

Що стосується інформаційного та інноваційного суспільства, у 2013 році була затверджена Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2013–2017 роки та ратифікована Угода між Урядом України та Урядом Республіки Індія про науково-технологічне співробітництво, а у 2014 році ухвалено закон «Про стандартизацію» і ратифіковано Гарантійна угода між Україною як Гарантом та Європейським співтовариством з атомної енергії як Кредитором стосовно Угоди про механізм надання позики, розмір якої дорівнює 3000000000 (триста мільйонам) євро, від 7 серпня 2013 року між Національною атомною енергогенеруючою компанією «Енергоатом» та Європейським співтовариством з атомної енергії на реалізацію проекту «Комплексна (зведена) програма підвищення рівня безпеки енергоблоків атомних електростанцій».

Стосовно громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку, у 2013 році була затверджена Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки та ратифікована Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства та Угода між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення, а також Україна приєдналася до Конвенції про скорочення безгромадянства; у 2014 році ухвалено закони «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про Національну гвардію України».

Висновки. В результаті зробленого аналізу можна дійти висновків, що формування громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку, а

також інформаційного та інноваційного суспільства в Україні відбувалося рівною мірою інтенсивно і мало етапи свого нормативно-правового формування.

Перший етап пострадянського формування – ухвалення перших для незалежної України законів, вхід України до міжнародного простору – ратифікація міжнародних документів, ухвалення Конституції України. Цей етап розвитку характеризується прямим або непрямим запозиченням у розвинених демократій Заходу.

Наступний етап – перехід від «запозичення» інститутів до їх «культивування» або «виращування», спираючись на найбільш «перспективні» інноваційні соціальні практики, які вже склалися в соціальному середовищі заходу, шляхом ухвалення відповідних нормативних актів (можливо, на першому етапі – в порядку експерименту), але попередній етап не закінчив своє формування.

Останні роки вже починається етап наслідків зазначених вище етапів, але вони не мають завершеного характеру і продовжують своє формування і розвиток для громадянського суспільства та суспільства стійкого розвитку, а також інформаційного та інноваційного суспільства.

Література.

1. Конституція України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України «Про міжнародні договори України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>
3. Міжнародний договір. Стаття у Вікіпедії.– [Електронний ресурс]. –: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%>.
4. Верховна Рада України. – офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://rada.gov.ua/ru>.
5. Міністерство юстиції України – офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>

Карпенко Олександр Валентинович

докторант НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

РОЛЬ АНКЕТУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ОЦІНКИ ПОРТАЛІВ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

Створено анкети оцінки порталів державних та муніципальних послуг за показниками суб'єктивних та об'єктивних критеріїв. Обґрунтовано, що процедура анкетування є практичним інструментом процесу оцінювання порталів управлінських послуг. Доведено, що результати анкетування користувачів е-послуг в процесі подальшого аналізу дозволяють об'єктивно виявити позитивні та негативні сторони наповнення контенту та оцінити якість функціонування сервісів електронних ресурсів.

Ключові слова: управлінські послуги, моніторинг, анкетування, оцінювання, портали послуг.

Karpenko Alexander

QUESTIONING IN THE ASSESSMENT PROCESS PORTALS PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES

Assessment questionnaire created portals public administration services in terms of subjective and objective criteria. It is proved that the procedure of questioning is a practical tool evaluation process portals public administration services. Later analysis assessment of users possible to objectively identify the positive and negative in content and services.

Keywords: public administration services, monitoring, questioning, assessment, portal services.

РОЛЬ АНКЕТИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ОЦЕНКИ ПОРТАЛОВ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ УСЛУГ

Созданы анкеты оценки порталов государственных и муниципальных услуг по показателям субъективных и объективных критериев. Обосновано, что процедура анкетирования является практическим инструментом процесса оценки порталов управленческих услуг. Доказано, что результаты анкетирования пользователей е-услуг в процессе дальнейшего анализа позволяют объективно выявить положительные и отрицательные стороны наполнения контента, а также оценить качество функционирования сервисов электронных ресурсов.

Ключевые слова: управленческие услуги, мониторинг, анкетирование, оценивание, порталы услуг.

Постановка проблеми. Основною метою здійснення моніторингу та проведення оцінювання вітчизняних і зарубіжних порталів послуг органів влади є вивчення й узагальнення сучасного стану їх інформаційного наповнення, а також аналіз функціонування базових, спеціалізованих і додаткових сервісів для подальшого застосування позитивних здобутків у практику розбудови сервісної держави засобами ІКТ в Україні через вироблення відповідних рекомендацій на основі прогнозування подальшого розвитку.

Здійснення оцінювання порталів послуг державного управління та місцевого самоврядування є важливим науковим завданням, *новизною* якого є розробка та впровадження авторської уніфікованої методики, що використовується в процесі створення та розбудови (наповнення) електронних ресурсів передусім органів виконавчої влади.

Актуальні проблеми розвитку технологій E-government в Україні та їх вирішення висвітлено багатьма вітчизняними фахівцями, серед яких особливу увагу слід звернути на відомі праці В. Бакуменка, Р. Войтович, Н. Грицяк,

В. Дрешпака, А. Дуди, О. Кучабського, П. Надолішного, Л. Прокопенка, А. Семенченка, С. Соловійова, О. Суходолі, а також Т. Булковського, Ю. Данышиної, Т. Маматової, Л. Прокопенка та В. Тимошук в контексті запровадження процесів надання так званих «адміністративних» послуг. Питання моніторингу та оцінювання як складових аналізу державної політики у своїх працях вивчали К. Вайс, Е. Ведунг, О. Килієвич, І. Кравчук, В. Купрій, В. Ребкало, Ю. Полянський, В. Тертичка. Окремі наукові розвідки з проблематики формування методології оцінювання державних електронних ресурсів здійснювали такі зарубіжні вчені: І. Бурмистров, І. Дегтяренко, А. Леонова, Дж. Стоуэрс, Д. Уэст, С. Шапошников та С. Шевердяев. Але й досі невирішеною частиною загальної проблеми запровадження інструментарію e-government у галузі державного управління є здійснення наукового обґрунтування механізмів реалізації електронної взаємодії між органами державної влади та громадськості із застосуванням портальних технологій. Тому створення уніфікованої методики оцінювання порталів державних та муніципальних послуг є вкрай актуальним питанням, оскільки саме таке оцінювання є складовою як аналізу політики з їхнього формування та розбудови, так і частиною здійснення подальшого управління цими електронними ресурсами, орієнтованого на результати в контексті належного врядування.

Завдання статті. Створення анкет оцінки порталів державних та муніципальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Об'єктом методики є зарубіжні та вітчизняні державні портали надання послуг органів влади, а предметом – оцінювання їхнього контенту та функціонування сервісів. Завданням методики є створення відповідного алгоритму оцінювання контенту та функціонування сервісів порталів послуг різних країн світу.

Методика оцінювання порталів управлінських послуг здійснюється відповідно до вітчизняних нормативів та правових вимог щодо механізмів комунікативної взаємодії держави та населення, інформаційного та

функціонального наповнення, технічного забезпечення електронних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що було досліджено автором у попередніх працях [1–4], а також відповідно до міжнародних стандартів [5–10].

Світовий досвід оцінювання електронної взаємодії влади та громадськості базується на застосуванні різних соціокомунікативних методів. Зокрема, таких як вибіркове інтерактивне опитування користувачів державними електронними ресурсами, анкетування випадкових респондентів через мережу Інтернет, аналіз відгуків та результатів он-лайн голосування споживачів державних та муніципальних послуг, інтерв'ювання спеціально запрошених експертів-фахівців у процесі користування порталами, моніторинг ЗМІ, економічні методи оцінювання (аналіз затрати/вигоди, аналіз затрати/ефективність) тощо. Однак, на думку автора, для досягнення максимального рівня результативності в оцінці відкритості, доступності та повноти інформаційного контенту порталу, а також для визначення об'єктивного рівня його технологічної (технічної) функціональності слід застосовувати комплексно моніторинг та оцінювання порталів державних та муніципальних послуг як складових аналізу інформаційного наповнення їхнього контенту та функціонування сервісів. Метою такого аналізу є здійснення експертного обґрунтування ефективності реалізації послуг органами влади засобами державних порталів, а також прогнозування їх подальшого розвитку та вироблення відповідних рекомендацій. Таким чином, комплекс заходів із зазначеного дослідження порталів управлінських послуг проводиться у такій послідовності:

- 1) визначається терміни (1 місяць), обсяги (кількість, географія), учасники (користувацька аудиторія), та виконавці (експерти-аналітики) проведення дослідження;

- 2) здійснюється безпосереднє користування функціоналом порталів визначеною аудиторією (зокрема одержання необхідних державних та муніципальних послуг) упродовж обумовленого періоду;

3) проводиться інтерактивний збір даних від безпосередніх користувачів порталами (експертами анкетуються споживачі послуг порталів за формами таблиць 1–8).

Таблиця 1.

Анкета оцінки portalу за критерієм «функціональність структури»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкреслити)
Реєстрація	Чи функціонує на порталі сервіс реєстрації користувачів?	Так Ні
	Вам вдалось зареєструватись на порталі послуг?	Так Ні
	Функціонує процедура авторизації користувача на порталі?	Так Ні
	Вам вдалось пройти авторизацію як зареєстрований користувач portalу?	Так Ні
Навігація	Портал містить такий елемент командного інтерфейсу, як «панель навігації»?	Так Ні
	Чи присутній такий окремий елемент навігації, як «мапа portalу»?	Так Ні
	Чи достатньо елементів на мапі/панелі навігації для користування ресурсами portalу?	Так Ні Іноді Сервіс відсутній
	Чи містить портал допоміжний механізм навігації «наскрізне меню» (навігаційні «стежки», «ланцюжки» з метою відстеження поточного місцезнаходження?)	Так Ні Не скрізь Сервіс відсутній
Пошук	Портал містить загальний сервіс «Пошук»?	Так Ні
	У разі наявності, за якими заданими параметрами функціонує сервіс «Пошук»:	
	назвою?	Так Ні
	ключовими словами?	Так Ні
	змістом документу (фрагментом тексту)?	Так Ні
	датою та реквізитами?	Так Ні
	Чи функціонує на порталі окремий пошуковий сервіс за заданими параметрами:	
	у нормативно-правовій базі?	Так Ні
	у реєстрі послуг?	Так Ні
	у архіві новин (з фільтрацією за датою та назвою)?	Так Ні
Спеціалізовані та додаткові сервіси	На порталі існує можливість скачування (друкування) зразків, форм та бланків для ознайомлення та власноручного заповнення користувачем portalу?	Так Ні Сервіс відсутній Доступ обмежено
	На порталі існує сервіс он-лайн заповнення електронних форм для отримання державних/муніципальних послуг?	Так Ні Сервіс відсутній Доступ обмежено
	На порталі реалізовано технологію застосування ЕЦП?	Так Ні
	На порталі використовується сервіс відстеження стану надання послуги (через «особистий кабінет», ідентифікацію за призначеним кодом тощо)?	Так Ні Сервіс відсутній Доступ обмежено
	На порталі реалізовано сервіс проведення он-лайн заходів з надання послуг (трансляцій, конференцій, вебінарів тощо)?	Так Ні Сервіс відсутній Доступ обмежено
	На порталі реалізовано сервіс електронного одержання результатів надання послуг органів влади (рішень, дозволів, ліцензій, свідоцтв, реєстрацій тощо)?	Так Ні Сервіс відсутній Доступ обмежено
	Чи реалізовано сервіс дистанційної оплати за надання управлінських послуг?	Так Ні
	У разі наявності, сервіс дистанційної оплати реалізовано із застосуванням:	
	засобів електронних платіжних карток?	Так Ні
	банківських електронних платежів – «Online Banking»?	Так Ні
	он-лайн розрахунків «електронні гроші» («Webmoney», «ЯндексГроші», «PayBox»)?	Так Ні
	списання коштів з рахунку користувача мобільного зв'язку (через SMS)?	Так Ні
	На порталі є такі адаптовані базові опції спеціалізованих сервісів з надання послуг, як:	
	алфавітне представлення переліку послуг органів влади?	Так Ні
	перелік (вказівник) вітчизняних/міжнародних стандартів?	Так Ні
	перелік популярних тем?	Так Ні
	каталог актуальних питань/відповідей?	Так Ні
	гловарій базових термінів?	Так Ні
	календар подій/заходів?	Так Ні
	архів новин portalу?	Так Ні

Продовження таблиці 1

Оскарження	Чи реалізовано на порталі можливість здійснення громадського контролю за якістю надання послуг?	Так Ні Частково Незрозуміло
	Чи існує сервіс інтерактивного оскарження процедури, результату (продукту) надання послуг органів влади?	Так Ні Доступ обмежено
	Чи розміщуються на порталі результати оскаржень надання послуг?	Так Ні Доступ обмежено
Зворотній зв'язок, консультування	На порталі реалізовано зворотний зв'язок надавач-користувач послуг у режимі: «off-line» консультування: «надішліть листа (e-mail)»	Так Ні
	«on-line» консультування: «скористайтесь форумом/чатом»	Так Ні
	«зателефонуйте на гарячу лінію» (у т.ч. через «Skype»)	Так Ні
	Чи є на форумах та чатах portalу окремий розділ з безпеки користування сервісами надання послуг?	Так Ні Частково Важко відповісти
	Чи здійснюється окремо он-лайн консультування з безпечного користування сервісами portalу послуг?	Так Ні
	На порталі послуг здійснюється окреме он-лайн консультування із застосуванням технологій електронно-цифрового підпису?	Так Ні
	Чи здійснюється SMS-оповіщення користувача про перебіг надання послуги?	Так Ні
	На порталі здійснюється E-mail оповіщення про перебіг надання послуги?	Так Ні
	Інформація про стан реалізації послуги надається за допомогою «гарячої лінії»?	Так Ні
	Чи є сервіс е-розсилки (підписки) новин, оновлень та актуальних публікацій?	Так Ні
Аналітика	Засобами portalу реалізовано інструментарій загальної аналітики використання контенту/сервісів portalу за визначеними параметрами (назвою, проміжком)?	Так Ні Частково
	На порталі наводиться статистика загальної кількості за визначений проміжок часу з відображенням динаміки змін:	
	користувачів послуг?	Так Ні
	звернень щодо отримання послуг?	Так Ні
	фактично надаваних послуг?	Так Ні
	відмов у наданні послуг?	Так Ні
	оскаржень результатів надання послуг?	Так Ні
	Чи може конкретний користувач одержати інформацію щодо:	
	статистичної кількості власних звернень до portalу, результатів отримання послуг, відмов та оскаржень?	Так Ні Доступ обмежено
	історії надання йому послуг засобами portalу (із зазначенням часових термінів та деталізації)?	Так Ні Доступ обмежено
	За який проміжок часу висвітлюється статистична інформація про кількість:	
	користувачів portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	звернень користувачів portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	наданих послуг користувачам portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	відмов у наданні послуг користувачам portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	оскаржень результатів наданні послуг користувачам portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік, відсутня)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	звернень конкретного користувача portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	наданих послуг конкретному користувачу portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	відмов у наданні послуг конкретному користувачу portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
	оскаржень результатів наданні послуг конкретному користувачу portalу (добу, тиждень, місяць, квартал, рік або відсутня зовсім)?	Добу Тиждень Місяць Квартал Рік Відсутня
Е-демократія	Чи застосовується на порталі такий елемент електронної демократії, як проведення інтерактивного голосування користувачів щодо прийняття владних рішень?	Так Ні Іноді Сервіс відсутній
	Чи застосовується сервіс інтерактивного оцінювання якості послуги після її одержання користувачем на порталі?	Так Не завжди Ні Недоступно
	Чи проводяться на порталі опитування щодо впровадження новітніх проектів у сфері сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування?	Так Ні Іноді Сервіс відсутній

Таблиця 2.

Анкета оцінки порталу за критерієм «повнота інформації»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкреслити)
Оновленість	Загальний обсяг інформації порталу є важливим для Вас у реальному часі?	Так Ні
	Загальний обсяг інформації на порталі є своєчасним для Вас у реальному часі?	Так Ні
	З якою періодичністю оновлюється інформація на порталі (щодня, щотижня, щомісяця чи більше)?	Щодня Щотижня Щомісяця Більше
	Вкажіть час останнього оновлення інформації на порталі (упродовж доби, тижня, місяця або більше)?	Доба Тиждень Місяць Більше
	Актуальна для Вас інформація оприлюднена на порталі упродовж: останньої доби, тижня, місяця (або більше)?	Доба Тиждень Місяць Більше
	Вкажіть середню кількість новин за добу (визначить добову «новинарність» порталу)?	від 0 до 1 від 1 до 5 від 5 до 10 більше 10
Достатність	У процесі користування порталом, чи знайшли Ви потрібну інформацію?	Так Ні Частково
	Обсяг наповнення інформацією ресурсів порталу є достатнім для оптимального забезпечення потреб користувача?	Так Ні Частково Важко відповісти
	У процесі пошуку необхідної інформації Ви стикались з переадресуванням на зовнішні е-ресурси порталу?	Так Ні Іноді Важко відповісти
Вичерпність	Наявна інформація ресурсів порталу є вичерпною/не потребує додаткових пошуків (наприклад, реєстр послуг, перелік суб'єктів надання послуг тощо)?	Так Ні
	Чи доводилось багаторазово здійснювати пошук інформації на порталі?	Так Ні
	Ви користувались додатковими інформаційними ресурсами для отримання повної відповіді на актуальне питання?	Так Ні Іноді Важко відповісти
Достовірність	Чи виникали у Вас сумніви щодо достовірності інформації на порталі?	Так Ні Іноді
	Чи виникала необхідність перевірити отриману інформацію, звернувшись до відповідних контактних осіб порталу?	Так Ні Іноді Важко відповісти
	Чи є протиріччя (розбіжність) в інформаційному наповненні контенту порталу?	Так Ні Іноді
	Чи є розбіжність між інформацією, отриманою на порталі, та при особистому зверненні до суб'єкту надання послуг?	Так Ні Іноді Важко відповісти
	Оцініть в цілому рівень достовірності інформації на порталі (достовірна, сумнівна, недостовірна)	Достовірна Сумнівна Недостовірна
Насиченість	Чи є необхідними більшість отриманих даних у загальному обсязі інформації?	Так Ні
	Чи зацікавила Вас інформація порталу, що стосується предмету звернення?	Так Ні
	Під час користування чи відволікає увагу ілюстрований/графічний матеріал?	Так Ні
	Чи містить портал зайву інформацію, що заважає користуватись його контентом?	Так Ні Частково
Релевантність	Чи відповідає отримана інформація Вашому запиту?	Так Ні Частково
	Чи забезпечує отримана інформація Ваші потреби, очікування, сподівання (наскільки є корисною для Вас)?	Так Ні Частково
Розгорнутість	Необхідна для Вас інформація достатньо деталізована?	Так Ні
	У Вас виникала потреба отримувати більш розгорнуту інформацію на порталі?	Так Ні Іноді
	Портал перевантажено зайвою деталізацією інформації?	Так Ні
	У загальному обсязі важко виділити важливу інформацію?	Так Ні
	Деталізація інформації є вичерпною й не спонукає до додаткових пошуків?	Так Ні Іноді
	До яких ресурсів порталу Ви звертались для отримання більш детальної інформації (локальних, зовнішніх чи до сторонніх е-джерел)?	Локальних Зовнішніх Сторонніх Непотрібно
Різноманітність	Для забезпечення потреб користувача на порталі достатньо:	
	текстового матеріалу?	Так Ні
	ілюстрованого матеріалу?	Так Ні
	графічного матеріалу?	Так Ні
	табличного матеріалу?	Так Ні
	мультимедійного матеріалу (відео, аудіо)?	Так Ні

Продовження таблиці 2

Ідентичність	У Вас виникала потреба скористатись іншомовними версіями portalу?	Так	Ні	Іноді
	Чи існують розбіжності у тексті різномовних версій portalу?	Так	Ні	Частково
	У різномовних версіях portalу існують розбіжності щодо представлення ілюстрованого/графічного/табличного/мультимедійного (відео-, аудіо-) матеріалу?	Так	Ні	Частково

Таблиця 3

Анкета оцінки portalу за критерієм «інформаційна відкритість»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкреслити)
Обмеження авторизації/реєстрації	Процедура реєстрації на порталі є обов'язковою?	Так Ні
	Проходження авторизації на порталі є обов'язковим?	Так Ні
	Чи можливе користування інформаційним контентом та сервісами portalу незареєстрованим користувачем?	Так Ні Частково Реєстрація відсутня
	Можливо отримати на порталі послуги органів влади без відповідної авторизації?	Так Ні Частково
	Чи обмежується доступ до локальних та зовнішніх ресурсів portalу після реєстрації та авторизації на порталі?	Так Ні Частково
	Чи існують обмеження при реєстрації, що пов'язані з:	
	<i>громадянством користувача?</i>	Так Ні
	<i>соціальним статусом користувача?</i>	Так Ні
	<i>віком користувача?</i>	Так Ні
	<i>статтю користувача?</i>	Так Ні
Суб'єкти надання	На порталі розміщено перелік суб'єктів надання послуг (зокрема органів влади) з описом їхньої структури та функцій?	Так Ні Частково
	На порталі представлено контактну інформацію суб'єктів надання послуг?	Так Ні Частково
	Чи представлено інформацію щодо графіку роботи суб'єктів надання послуг?	Так Ні Частково
	Чи містяться посилання на офіційні е-представництва суб'єктів надання послуг?	Так Ні
	На порталі є інформація про безпосередніх виконавців надання послуг?	Так Ні Частково
	Чи розміщено інформацію про надання супутніх послуг (друк, ксерокопіювання)?	Так Ні Частково
Нормативно-правова база	Портал містить зовнішні е-ресурси що інформують про нормативно-правову базу?	Так Ні Частково
	Чи містить портал перелік посилань на сторонні е-ресурси нормативно-правових актів, що регулюють сферу надання державних/муніципальних послуг?	Так Ні Частково
	На порталі локально міститься нормативно-правова база у сфері надання послуг?	Так Ні
	У разі наявності локального нормативно-правового ресурсу portalу:	
	<i>Чи відділяються окремо новітні законні та підзаконні акти?</i>	Так Ні Частково
	<i>Чи акцентується увага на змінах в існуючих правових актах?</i>	Так Ні Частково
Процедура реалізації послуг	Чи здійснюється інформування про законопроекти та зміни, що готуються до чинних законних/підзаконних актів?	Так Ні Частково
	Портал містить перелік (реєстр) послуг органів влади (або інформацію про місце його розташування)?	Так Ні
	Чи наявні на порталі зразки заповнення бланків/форм, які потрібні для одержання необхідних послуг органів влади?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	На порталі розміщено бланки/форми необхідних документів для скачування (роздрукування) та власноручного заповнення одержувачами послуг?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	На порталі розміщено форми для електронного заповнення документів одержувачами послуг органів влади?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	На порталі розміщено форми для електронного оскарження результатів надання державних та муніципальних послуг?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	На порталі розміщено поетапний опис алгоритму процедури одержання державних та муніципальних послуг?	Так Ні Частково Доступ обмежено

Продовження таблиці 3

Ознайомлення	Під час процедури надання послуг чи здійснюється ознайомлення користувачів з е-версіями чи «сканкопіями» проміжних документів (протоколів нарад, експертиз)?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	Чи є можливість ознайомитись із електронними версіями чи «сканкопіями» кінцевих продуктів надання послуг (рішеннями, дозволами, ліцензіями, свідоцтвами тощо)?	Так Ні Частково Доступ обмежено
Перебіг	Чи є відкритою для користувача інформація про перебіг процедури реалізації послуг органів влади (із значенням проміжних та кінцевих строків виконання)?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	Чи є прозорою для користувача порталу процедура реалізації послуг?	Так Ні Частково Доступ обмежено
	Чи одержує користувач інформацію від безпосередніх виконавців надання послуги?	Так Ні Доступ обмежено
Трансляції	Чи здійснюються он-лайн трансляції засідань/заходів суб'єктів сервісної діяльності	Так Ні
	У разі наявності он-лайн трансляції: чи регулярно вони здійснюються?	Так Ні Відсутня
	чи анонсуються?	Так Ні Відсутня
	чи здійснюються у відкритому доступі без обмежень?	Так Ні Відсутня
24/7	Доступ до користування порталом відкрито у режимі «24/7»?	Так Ні
	На порталі є безкоштовним у користуванні: інформаційний контент (зокрема бази даних)?	Так Ні Частково
	базові сервіси?	Так Ні Частково
	додаткові сервіси?	Так Ні Частково
	спеціалізовані сервіси?	Так Ні Частково
Громадський контроль	Чи міститься опис процедури оскарження процесу/результату реалізації послуг?	Так Ні Частково
	Чи можливо внести пропозиції щодо покращення процедури надання послуг за допомогою окремого сервісу (шляхом заповнення відповідної форми)?	Так Ні E-mail В інший спосіб
	Чи можливо внести пропозицію щодо запровадження нової актуальної для користувача послуги на порталі?	Так Ні E-mail В інший спосіб
	Чи оприлюднюється інформація про надання державних і муніципальних послуг, які мають загальносуспільне значення/цінність?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
Консультавання	Робота он-лайн консультантів є доброзичливою, дружелюбною та толерантною?	Так Ні Відсутнє
	Чи запропонували Вам допомогу на сайті під час он-лайн консультації?	Так Ні Відсутнє
	Чи подобається Вам спілкування утримувачів порталу з користувачами?	Так Ні Відсутнє
	У процесі спілкування консультанти порталу: чемно звертались до Вас?	Так Ні Відсутнє
	запрошували до участі у комунікативних заходах?	Так Ні Відсутнє
	прохали ставити їм питання?	Так Ні Відсутнє
	самостійно пропонували свої послуги?	Так Ні Відсутнє

Таблиця 4

Анкета оцінки порталу за критерієм «технічне забезпечення»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкреслити)
Ефективність роботи порталу	Траплялись випадки неповного завантаження сторінок?	Так Ні
	Чи було випадки, коли сторінки взагалі не завантажувались?	Так Ні
	Як швидко завантажуються сторінки порталу у процесі користування контентом та сервісами порталу?	Миттєво Повільно Швидко Дуже помалу
	Деякі сторінки порталу завантажуються довше, ніж інші?	Так Ні
	Вам доводиться довго чекати оброблення запиту під час користування сервісами порталу (наприклад пошуком)?	Так Ні Іноді

Продовження таблиці 4

	Чи виникала у Вас потреба самостійно щось налаштовувати на порталі з метою зручності роботи?	Так Ні Іноді
	Чи можливо змінити індивідуальні налаштування portalу відповідно до уподобань/особливостей користувача?	Так Ні Частково
	Чи можлива зміна навігаційних сценаріїв-налаштувань відповідно до різних категорій користувачів portalу?	Так Ні Частково
	Чи скористались Ви сервісом налаштувань portalу?	Так Ні
	Існують версії завантаження portalу для мобільних пристроїв (гаджетів)?	Так Ні Частково
	Вам вдалось скористатись можливостями portalу з мобільних пристроїв?	Так Ні
	Чи виникають складнощі при користуванні порталом через мобільні засоби?	Так Ні Частково
	Можливо скористатись контентом/сервісами portalу, застосовуючи:	
	застарілі версії програмного забезпечення?	Так Ні Частково
	застаріле комп'ютерне обладнання?	Так Ні Частково
	різні версії/види комп'ютерних програм (зокрема браузерів)?	Так Ні Частково
	Коректне користування порталом потребує скачування нетипових програм?	Так Ні Частково
	Портал містить посилання на скачування програмних продуктів, які необхідні для його оптимальної роботи?	Так Ні Частково
	Запропоновані для скачування програми є безоплатними?	Так Ні Частково
	Чи використовували Ви «хмарні» технології у процесі користування контенту/сервісами portalу?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
Придатність контенту	Чи коректно відображається текст та графіка (таблиці, малюнки, діаграми) контенту при ознайомленні з інформацією portalу?	Так Ні Частково
	Чи відображаються коректно для ознайомлення зразки/шаблони/бланки необхідні для надання послуг (за обов'язкової умови незмінності структури та форми)?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
	Вам вдалося здійснити операції з імпорту/експорту електронно-документованої інформації засобами portalу?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
	Чи коректно відображаються текстові/графічні матеріали контенту після їх експортування (скачування) з portalу?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
	Чи коректно відображається текстові/графічні матеріали контенту після їх імпортування до portalу?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
	Фрагменти текстової/графічної інформації копіюються засобами браузера до офісних редакторів користувача без спотворень?	Так Ні
	Необхідні для заповнення документи (шаблони та бланки) скачуються з portalу у прийнятному форматі для подальшого збереження/редагування (PDF, DOC, ODF)?	Так Ні Не скачується Сервіс відсутній
	Чи зберігають автентичність представлені для ознайомлення «сканкопії» оригіналів проміжних та кінцевих документів	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
Технологічна придатність базових, додаткових та спеціалізованих сервісів	Чи виникли у Вас проблеми упродовж процедури реєстрації/авторизації на порталі?	Так Ні Частково Сервіс відсутній
	Чи виникли у Вас проблеми з користуванням навігаційними сервісами portalу через неправильність їх функціонування?	Так Ні Іноді Сервіс відсутній
	Чи коректно працюють пошукові сервіси portalу при виборі певних параметрів?	Так Ні Частково
	Чи коректно функціонують сервіси інтерактивної комунікації (спілкування) на порталі?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно функціонують сервіси інтерактивного консультування та допомоги на порталі?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Для одержання необхідної послуги чи вдалося Вам скачати (роздрукувати) відповідні зразки, форми та бланки?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Вам вдалося коректно заповнити електронну форму на порталі у процесі запиту надання послуги?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно працює сервіс он-лайн заповнення електронних форм для отримання послуг органів влади?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи достатньо існуючого інструментарію/функціоналу сервісів portalу для електронного заповнення всієї необхідної документації для отримання послуги?	Так Ні Доступ обмежено Не власник ЕЦП
	Вам вдалося надіслати заповнену е-форму для одержання необхідної послуги?	Так Ні Сервіс відсутній
	На порталі виникали помилки під час застосування Вами технології ЕЦП?	Так Ні Не власник ЕЦП
	Чи виникала необхідність здійснити дистанційну оплату за надану послугу?	Так Ні Доступ обмежено

Продовження таблиці 4

	Чи траплялись на порталі технологічні збої під час здійснення електронних платежів за надану послугу?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно функціонує сервіс інтерактивного відстеження стану реалізації послуги органів влади?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Траплялись збої (переривання, зависання, гальмування) упродовж он-лайн заходів (трансляцій, конференцій, вебінарів) що перешкоджали їх проведенню?	Так Ні Доступ обмежено Іноді Сервіс відсутній
	Чи коректно працює сервіс отримання електронних результатів надання державних/муніципальних послуг?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Вам вдалося одержати державну/муніципальну послугу в електронному вигляді, або е-повідомлення про її виконання?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно функціонують сервіси інтерактивного оскарження результатів надання послуг органів влади?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно працює сервіс загальної аналітики/статистики користування порталом за визначеними параметрами?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно працює сервіс індивідуальної аналітики користування порталом за визначеними параметрами?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
	Чи коректно функціонують сервіси електронного голосування (обговорення, оцінки послуг тощо)?	Так Ні Доступ обмежено Сервіс відсутній
Надійність роботи	Чи є повторення ідентичної інформації на сторінках portalу?	Так Ні
	Чи помічали Ви наявність застарілих даних на порталі?	Так Ні
	Чи спостерігали Ви відсутність необхідної інформації при переадресуванні на відповідне посилання?	Так Ні
	Чи містить портал невірні гіперпосилання (переадресування)?	Так Ні
	Чи виникали проблеми пов'язані з недоступністю сервісів?	Так Ні
	Виникали програмні помилки при користуванні порталом?	Так Ні
	Чи наявні помилки/збої при застосуванні базових сервісів portalу?	Так Ні
	Чи наявні помилки/збої при застосуванні додаткових сервісів portalу?	Так Ні
	Чи наявні помилки/збої при застосуванні спеціалізованих сервісів portalу?	Так Ні

Таблиця 5

Анкета оцінки portalу за критерієм «зручність користування»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкреслити)
Зрозумілість (простота) інтерфейсу/структури	Чи ефективно використовується місце на сторінках portalу?	Так Ні Частково
	Портал містить зайві сторінки?	Так Ні
	Портал містить порожні сторінки?	Так Ні
	Інформація на сторінках розміщена рівномірно?	Так Ні
	Чи перевантажені сторінки зайвою інформацією?	Так Ні Частково
	Чи зручно сформовано перелік рубрик навігаційної панелі?	Так Ні Частково
	Рубрики навігаційної панелі portalу логічно розташовані?	Так Ні Частково
	Рубрики навігаційної панелі перевантажені інформацією?	Так Ні Частково
	Навігаційна панель містить рубрики, які слід об'єднати?	Так Ні
	Чи є інформація для виділення в окрему (нову) рубрику?	Так Ні
	Чи можливо одразу швидко оцінити (одночасно охопити поглядом) зміст та логічні розділи навігаційної панелі portalу?	Так Ні
	Чи є популярні (важливі) рубрики portalу, до яких організовано швидкий доступ (за один клік)?	Так Ні Не до всіх Важко відповісти
	Наскрізне меню portalу є зручним у користуванні?	Так Ні Частково
	Є можливість покрокового перегляду раніше відкритих сторінок portalу за допомогою наскрізного меню?	Так Ні Частково
	В цілому структура portalу є простою (елементарною)?	Так Ні
	Архітектура portalу є зрозумілою/зручною для Вас?	Так Ні Частково

Продовження таблиці 5

	Чи зручні внутрішні посилання на сторінках portalу?	Так	Ні	Частково
	Portal перевантажено перехресними посиланнями?	Так	Ні	Частково
	Ви швидко дістаєтесь до необхідної сторінки portalу?	Так Ні		
	Скільки у середньому Вам доводиться зробити кроків («кліків») для переходу на необхідну сторінку portalу?	<3 4	3 >5	
Прийнятність дизайну	Вам до вподоби візуальне оформлення portalу?	Так	Ні	Частково
	Ви швидко втомлюєтесь переглядаючи сторінки portalу?	Так	Ні	Іноді
	Кольорова палітра portalу є прийнятною для Вас?	Так	Ні	Частково
	Оформлення сторінок portalу (за кольоровою палітрою, заставками, фоном тощо) витримано у єдиному стилі?	Так	Ні	Частково
	Чи є зручним для сприйняття стиль шрифту на порталі?	Так	Ні	Частково
	Вас дратують кольори оформлення portalу?	Так	Ні	Іноді
	Яким на Вашу думку є стиль оформлення portalу?	Сучасним Застарілим		
	В оформленні сторінок portalу відчувається загально-художня цілісність?	Так	Ні	Не завжди
	Чи доречно використовуються такі елементи portalу як:			
	«фрейми»?	Так	Ні	Частково
	«банери»?	Так	Ні	Частково
	«віджети»/ «портлети»?	Так	Ні	Частково
	Анімаційні засоби portalу привертають Вашу увагу?	Так	Ні	Частково
	В цілому анімаційне оформлення заважає Вам?	Так	Ні	
Читабельність	Можливо обрати зручне масштабування зображення при користуванні порталом?	Так	Ні	
	Виклад інформації на порталі є послідовним і логічним?	Так	Ні	Частково
	У текстових матеріалах є порушення єдності стилю?	Так	Ні	Частково
	Мова подання інформації є простою/зрозумілою/доступною?	Так	Ні	Частково
	У тексті використовується багато скорочень/аббревіатур?	Так	Ні	
	Абревіатурні скорочення є зрозумілими для Вас?	Так	Ні	Частково
	Чи існує розшифрування аббревіатур на порталі?	Так	Ні	Частково
	У тексті є незрозумілі вузькопрофільні терміни?	Так	Ні	
Ергономіка сервісів	У цілому, чи вважаєте Ви текст е-ресурсу читабельним?	Так	Ні	
	Чи зручними у користуванні є такі базові сервіси portalу, як:			
	процедура реєстрації/авторизації?	Так	Ні	Частково
	навігація (навігаційний серфінг)?	Так	Ні	Частково
	інструментарій пошуку?	Так	Ні	Частково
	інструментарій аналітики/статистики?	Так	Ні	Частково
	інтерактивне спілкування, консультування (допомога)?	Так	Ні	Частково
	Чи є зручними у користуванні процедура сервісу застосування ЕЦП на порталі?	Так	Ні	Сервіс відсутній
	Чи є зручними у користуванні процедура сервісу здійснення електронної оплати за надання послуг засобами portalу?	Так	Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	Чи є зручними у користуванні такі спеціалізовані сервіси portalу, як:			
	експортування з portalу (зокрема, скачування або друкування) відповідних зразків, форм та бланків для ознайомлення та тактильного заповнення	Так	Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	електронне заповнення необхідних документів у процесі надання послуг (експортування на портал)?	Так	Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	інтерактивне відстеження (зокрема інформування) перебігу здійснення процесу надання послуг?	Так	Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	інтерактивне оскарження результатів/продуктів надання послуг?	Так	Ні	Сервіс відсутній
	одержання результатів надання послуг органів влади в електронному вигляді ;	Так	Ні	Сервіс відсутній
	проведення інтерактивного голосування, обговорення, оцінювання?	Так	Ні	Сервіс відсутній
	он-лайн трансляції заходів/засідань?	Так	Ні	Сервіс відсутній
Негативне користування	Чи створено умови для користування функціоналом portalу:			
	іноземцями та національним меншинами (завдяки багатомовності контенту)?	Так	Ні	
	особам з особливими потребами (вадами зору, слуху тощо)?	Так	Ні	Частково
	при відсутності стаціонарних засобів вводу інформації (клавіатури)?	Так	Ні	Частково
	при обмеженій швидкості/нестійкому покритті мережі?	Так	Ні	Частково
	за різних умов освітлення (темряви, сутінок, надмірної яскравості тощо)?	Так	Ні	Частково
	Чи передбачено завантаження спрощеної версії відображення сторінок portalу (з вимкненням анімації, додатковим функціоналом тощо)?	Так	Ні	

Продовження таблиці 5

Наявність додатково-допоміжних матеріалів та сервісів	У якості додатково-допоміжної інформації, чи присутній на порталі каталог корисних посилань?	Так	Ні
	За наявності, чи містить каталог корисних посилань недоречну (зайву) інформацію (зокрема рекламу)?	Так	Каталог відсутній Ні Важко відповісти
	На порталі розміщено допоміжні довідки про зміст контенту, опис розділів, групування посилань тощо?	Так	Частково Ні Важко відповісти
	Чи присутні допоміжні матеріали для користування с особовими потребами?	Так	Ні Частково
	Чи виникала потреба в он-лайн допомозі з користування сервісами portalу?	Так	Ні
	Чи присутній на порталі сервіс он-лайн допомоги?	Так	Ні
	Чи є зрозумілим сервіс он-лайн допомоги?	Так	Ні Частково
	Чи економить Ваш час користування сервісом он-лайн допомоги?	Так	Ні
	Надається кваліфіковано он-лайн допомога при користуванні сервісами portalу?	Так	Ні Частково
	На порталі містяться інструкції щодо користування базовими сервісами?	Так	Ні Частково
	На порталі є окремі інструкції з користування такими базовими сервісами, як:		
	реєстрація/авторизація?	Так	Ні
	пошук?	Так	Ні
	аналітика/статистика?	Так	Ні
	Чи містяться інструкції з користування спеціалізованими сервісами portalу?	Так	Ні Частково
	На порталі є окремі інструкції з користування такими спеціалізованими сервісами, як:		
	надання електронних послуг (щодо загальної процедури)?	Так	Ні
	електронне заповнення необхідних документів у процесі надання послуг?	Так	Ні
	інтерактивне відстеження перебігу здійснення процесу надання послуг?	Так	Ні
	інтерактивне оскарження результатів/продуктів надання послуг?	Так	Ні
	проведення інтерактивного голосування?	Так	Ні
	застосування ЕЦП?	Так	Ні
	електронна оплата послуг?	Так	Ні
	передача персональних даних?	Так	Ні
	Чи є мультимедійні навчальні засоби користування базовими сервісами portalу?	Так	Ні Частково
	Чи є мультимедійні навчальні засоби з користування додатковими сервісами?	Так	Ні Частково
	Чи є мультимедійні навчальні засоби з користування спец сервісами portalу?	Так	Ні Частково
	За наявності, на порталі є корисні для Вас мультимедійні навчальні засоби?	Так	Ні Частково
	При користуванні базовими/спеціалізованими сервісами portalу застосовується інструмент «підказка» (при виборі параметрів у процесі використання пошуку)?	Так	Ні Частково

Таблиця 6

Анкета оцінки portalу за критерієм «безпе́чність користування»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкресліть)
Ідентифікація	На якому етапі користування здійснюється реєстрація користувача?	При вході При одержанні послуги У іншому випадку Відсутня
	На якому етапі передбачена авторизація на порталі для вже зареєстрованих користувачів?	При вході При одержанні послуги У іншому випадку Відсутня
Профілювання	Чи здійснюється розмежування користувачів за різними категоріями?	Так Ні
	Чи розмежовуються права доступу до контенту та сервісів portalу для різних категорій зареєстрованих користувачів?	Так Ні Частково
	Чи застосовуються на порталі різні навігаційні сценарії-налаштування відповідно до кожної категорії користувачів?	Так Ні

Продовження таблиці 6

Оповіщення	Чи працює на порталі система оповіщення користувачів portalу про:		
	обмеження щодо роботи з певним інформаційним контентом, ресурсом, сервісом?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	дотримання конфіденційності здійснення електронних операцій (перевірки та контролю цілісності)?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	блокування дій з незаконного доступу до їх інформації пов'язаної з користуванням сервісів portalу?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	реєстрацію на порталі з метою підтвердження його особи (через SMS/e-mail повідомлення)?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	використання профілю на порталі (надсилання коду-підтвердження через SMS/e-mail повідомлення)?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
Захист даних	Чи забезпечено на порталі конфіденційність передачі даних?	Так	Ні Частково
	При транспортуванні даних порталом використовуються захищені канали?	Так	Ні Частково
	На Вашу думку, який рівень захищеності portalу від несанкціонованого проникнення («хакерських» атак)?	Високий Низький	Середній Незрозуміло
	Засобами portalу здійснюється контроль цілісності файлів та скриптів?	Так	Ні Частково Важко відповісти
	Для захисту portalу використовуються міжмережеві екрани «проактивного» захисту від «хакерських» атак?	Так	Ні Частково Важко відповісти
	Для захисту здійснюється аналіз відповідності мережевих пакетів встановленим правилам та критеріям безпеки ISO?	Так	Ні Частково Важко відповісти
ЕЦП	Ви є власником ЕЦП?	Так	Ні
	Чи можливо отримати на порталі у повному обсязі е-послуги за наявності у Вас ЕЦП?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	Чи можливо отримати на порталі у повному обсязі е-послуги за відсутності власного ЕЦП?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
	Чи існує сервіс он-лайнної перевірки справжності одержаного користувачем документу через портал послуг або центри їхнього надання?	Так Ні	Сервіс відсутній Доступ обмежено
Програмні продукти	Чи міститься інформація про виробників програмних продуктів, що застосовані у процесі створення portalу?	Так	Ні Іноді Важко відповісти
	На порталі оприлюднені назви програмних продуктів, з позначенням сервісів де саме вони використовуються?	Так	Ні Іноді Важко відповісти
	На порталі міститься інформація про ліцензійні умови щодо використання програмних продуктів?	Так	Ні Іноді Важко відповісти
	Яке програмне забезпечення за умови ліцензійних угод використовуються при побудові portalу (тільки відкрите програмне забезпечення, тільки пропрієтарне програмне забезпечення, змішане використання)?	Відкрите й пропрієтарне Відкрите й пропрієтарне Важко відповісти	

Таблиця 7

Анкета оцінки portalу за критерієм «популяризація користування»

Показник	Питання (розкривають зміст показників критерію)	Варіанти відповідей (необхідне підкреслити)
Популярність	На порталі можливо отримати інформацію про:	
	рейтинг його популярності у світі?	Так Ні Частково
	рейтинг його популярності в країні?	Так Ні Частково
	про сегментацію його популярності серед користувачів інших країн світу (географічне розподілення аудиторії)?	Так Ні Частково
	про демографічне розподілення користувацької аудиторії?	Так Ні Частково
	про соціальне розподілення користувацької аудиторії?	Так Ні Частково
	про соціальне та демографічне розподілення аудиторії користувачів portalу?	Так Ні Частково
	рейтинг популярних послуг (з деталізацією за категоріями, видами, групами)	Так Ні Частково
	рейтинг популярних сервісів portalу?	Так Ні Частково
	рейтинг популярних ресурсів portalу?	Так Ні Частково
	рейтинг популярних запитань користувачів щодо функціонування portalу?	Так Ні Частково

Розташування	Електронний ресурс є окремим порталом послуг, що має власну е-адресу	
	з доменом урядової організації (www.posligy.gov.ua , www.ermis.gov.gr)?	Так Ні
	інші доменні зони урядових організацій (www.latvija.lv , www.gosuslugi.ru)?	Так Ні
	Електронний ресурс інтегровано до:	
	єдиного урядового portalу країни (www.usa.gov , www.brasil.gov.br)?	Так Ні
	екстранет-portalу «електронна країна» найвищого рівня розвитку E-government, як то www.eesti.ee	Так Ні

Таблиця 8

Анкета оцінки portalу

за суб'єктивними критеріями електронної взаємодії

Визначте етап реалізації електронної взаємодії portalу:										Варіант відповіді
I етап – Інформативно-організаційний: на е-ресурсі для ознайомлення розповсюджено загальну інформацію про процедуру реалізації державних/муніципальних послуг та суб'єкти їхнього надання (органи державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які перебувають в їхньому управлінні).										☐
II етап – Комунікативно-забезпечувальний: у контенті е-ресурсу створено необхідні масиви (бази) даних про послуги органів влади та розміщено необхідні форми, бланки, шаблони, зразки з метою «скачування», їх власноручного заповнення й подальшого особистого подання до відповідних суб'єктів (або центрів надання послуг).										☐
III етап – Інтерактивно-процедурний: на е-ресурсі розпочато двосторонню реалізацію взаємодії надавач-користувач державних/муніципальних послуг через безпосереднє електронне заповнення й імпортування на портал відповідних форм, бланків і шаблонів, а також проведення моніторингу процедури надання сервісу (отримання інформації про її перебіг) із зазначенням конкретних виконавців, кінцевого строку реалізації та місця одержання результатів.										☐
IV етап – Операційно-транзакційний: на е-ресурсі повністю забезпечено завершену операцію двосторонньої взаємодії надавача з користувачем державної/муніципальної послуги, який звертаючись для її отримання (подаючи всі необхідні е-документи), має можливість не тільки інтерактивно моніторити процес реалізації сервісу (одержувати інформацію про хід процедури), але й отримує кінцевий результат (продукт) виконання в електронному вигляді із застосування ЕЦП, здійснивши відповідні е-платежі.										☐
Визначте види електронної взаємодії «надавач-користувач»:										
G2B: влада – бізнес (суб'єкти підприємницької діяльності)										Так Ні
G2C: влада – громадяни країни										Так Ні
G2E: влада – зайняті громадяни										Так Ні
G2F: влада – іноземні громадяни										Так Ні
G2G: влада – влада (ОДВ та ОМС)										Так Ні
G2H: влада – домогосподарства										Так Ні
G2K: влада – знання (освіта, наука, інновації)										Так Ні
G2M: влада – армія (військова служба)										Так Ні
G2N: влада – третій сектор (недержавні, громадські організації)										Так Ні
G2R: влада – релігійні рухи (служителі церкви)										Так Ні
Визначте етапи електронної взаємодії за кожним її видом «надавач-користувач»:										
Вид взаємодії	G2B	G2C	G2E	G2F	G2G	G2H	G2K	G2M	G2N	G2R
Етап взаємодії (I, II, III, IV)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Визначте питому вагу (співвідношення) локальних/зовнішніх сервісів за кожним видом е-взаємодії ¹ :										
Види взаємодії	G2B	G2C	G2E	G2F	G2G	G2H	G2K	G2M	G2N	G2R

¹ в залежності від місця знаходження інструментарію (сервісів) надання, послуги слід поділяти на внутрішні (локальні, від англ. «local»), що реалізуються безпосередньо засобами даного portalу, та зовнішні (делеговані від англ. «outside»), що надаються через переадресування на інші сайти суб'єктів їхньої реалізації.

Продовження таблиці 8

Локальні (local), %	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Зовнішні (outside), %	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Вкажіть, яким чином на порталі відбувається групування (градація) послуг										
Видами електронної взаємодії «надавач-користувач»									Так	Ні
Алфавітом									Так	Ні
Життєвими обставинами (епізодами)									Так	Ні
Етапами життя									Так	Ні
Галузями життєдіяльності									Так	Ні
Суб'єктами їхнього надання									Так	Ні
_____ (вкажіть інше групування послуг, яке представлено на порталі)									Так	Ні

Наприкінці анкетування користувачу пропонується висловити власне враження щодо інформаційного наповнення та функціоналу сервісів portalу. В підсумкових коментарях щодо оцінювання portalу користувачу запропоновано вказати, чи вдалось йому зареєструватись на порталі та отримати замовлену послугу. Окрім цього пропонується висловити рекомендації щодо покращення проведення анкетування.

1. Оцінюється якість наповнення контенту та функціональність сервісів portalу (шляхом заповнення експертами спеціальних форм оцінки анкетування користувачів) згідно зі спеціально розробленою методикою шляхом виставлення відповідних балів на основі порівняння базових показників об'єктивних та суб'єктивних критеріїв відповідності еталонним (оптимальним) значенням.

2. Розраховуються підсумкові аналітико-статистичні показники методики оцінювання порталів державного управління та місцевого самоврядування, головним серед яких є *індекс державно-управлінських електронних послуг країни* (індекс електронної реалізації сфери надання послуг порталними засобами або Екстранет мережею) – $I_{e-service}$.

3. Аналізуються дані оцінювання, виявляються недоліки та помилки у роботі кожного з досліджуваних порталів, на основі одержаної аналітики (зокрема, рейтингів порталів органів влади країн світу) визначаються позитивні здобутки з реалізації надання якісних державних та муніципальних послуг населенню.

4. Прогнозується подальший розвиток е-взаємодії з засобами порталів послуг органів влади та рекомендується застосування в Україні виявлених позитивних здобутків з урахуванням вітчизняних нормативно-правових, інституційних, державно-управлінських та соціальних особливостей.

Оцінювання проводиться вітчизняними експертами, які аналізують проведені результати анкетування користувачів – пересічних споживачів електронних послуг (у кількості 10–15 осіб з кожного електронного ресурсу). До групи експертів, рекомендується залучати до 10 фахівців-аналітиків у сфері E-government, аналізу державної політики, громадянського суспільства, інформаційної відкритості та підзвітності органів влади.

Висновки. В рамках авторської методики оцінювання порталів органів влади запропоновано анкети користувачів державних та муніципальних е-послуг за 50 показниками системи 11 об'єктивних критеріїв. Анкетування користувачів відіграє роль важливого інструменту – засобу процедури оцінювання у здійсненні аналізу політики формування та розбудови порталів послуг, оскільки є частиною акцепту здійснення подальшого управління цими електронними ресурсами, яке орієнтоване на результати в контексті належного врядування. Одержані результати анкетування дозволяють об'єктивно виявити позитивні/негативні сторони наповнення контенту та оцінити якість функціонування сервісів порталів послуг державного управління та місцевого самоврядування, аналізу яких автор приділить увагу в подальших наукових дослідженнях.

Література.

1. Карпенко О. Показники та форми оцінювання анкет користувачів порталів державних та муніципальних послуг / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. – 2013. – Вип. 2(54). – С. 57–67.

2. Карпенко О. В. Методика оцінки порталів послуг органів державного управління / О. В. Карпенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць. – К.: Видавничо-

поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. – Вип. 3. – С. 135–146.

3. Нормативно-правове забезпечення сфери надання дозвільних послуг органами виконавчої влади України / О. В. Карпенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. – Вип. 4. – С. 128–136.

4. Карпенко О. Формування правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні: комунікативний аспект розвитку / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. – 2013. – Вип. 4(56). – С. 61–71.

5. ISO 9241-151:2008 Ergonomics of human-system interaction - Part 151: Guidance on World Wide Web user interfaces (ISO 9241-151:2008 Эргономика взаимодействия человек-система. Часть 151. Руководство по пользовательскому интерфейсу Всемирной паутины).

6. НД ТЗІ 2.5-004-99 «Критерії оцінки захищеності інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу».

7. ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-1-2002 Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Критерии оценки безопасности информационных технологий. Часть 1. Введение и общая модель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vsegost.com/Catalog/47/47962.shtml/> – Заголовок с экрана.

8. Государственный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-2-2002 «Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Критерии оценки безопасности информационных технологий. Часть 2. Функциональные требования безопасности» (принят постановлением Госстандарта РФ от 4 апреля 2002 г. N 133-ст)

9. ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-3-2002 Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Критерии оценки безопасности информационных технологий. Часть 3. Требования доверия безопасности.

10. ISO/IEC 27002:2005 Information technology – Security techniques – Code of practice for information security management (ISO/IEC 27002:2005 Практические правила управления информационной безопасностью).

Козуліна Світлана Олександрівна

*доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.*

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ОСНОВНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ
МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

В статье рассматриваются современные проблемы определения правового статуса органов Министерства юстиции Украины в системе органов государственной власти, анализируется исторический и зарубежный опыт их существования, обосновываются и предлагаются приоритетные пути усовершенствования отечественного законодательства в этой сфере.

Ключові слова: органи юстиції, міністерство, правовий статус, система, законодавство.

Kozulina Svitlana

**THE ACTUAL PROBLEMS AND THE MAIN WAYS
OF IMPROVEMENT OF THE LEGAL STATUS OF ORGANS
OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE**

In the article there are studied the modern problems of definition of legal status of organs of the Ministry of Justice of Ukraine in the system of public authorities, there are analyzed historical and foreign experience of their existence, there are based and proposed the main ways of improvement of legislation in this sphere.

Key words: organs of Justice, ministry, legal status, system, legislation.

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ ПУТИ
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ УКРАИНЫ**

У статті розглядаються сучасні проблеми визначення правового статусу органів Міністерства юстиції України у системі органів державної влади, аналізується історичний і зарубіжний досвід їхнього існування, обґрунтовуються і пропонуються пріоритетні шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Ключевые слова: органи юстиции, министерство, правовой статус, система, законодательство.

Постановка проблеми. Євроінтеграція нашої країни вимагає прискорення процесу адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, усунення колізій і прогалин в позитивному праві, що передбачає і чітке визначення та закріплення правового статусу всіх органів державної влади. Ще у 2002 р. було схвалено «Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якій зазначено, що державна політика України в цій сфері формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроєктуванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [1].

Законом України від 18.03.2004 р. була затверджена «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якій зазначається, що адаптація законодавства – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* (правовою системою ЄС). Адаптація законодавства України до

законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [2]. Тут слід зазначити, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є Міністерство юстиції України. До основних завдань цього органу, як і його територіальних органів, належить реалізація державної правової політики, спрямованої на розвиток національної правової системи, створення і реалізацію правових норм, зміцнення режиму законності та безпеки, формування у населення розвиненої правової культури та правового світогляду, утвердження принципів справедливості, верховенства права, захисту прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності [3], проте дотепер правовий статус органів Міністерства юстиції України законодавчо невизначено, а у теорії права існують значні розбіжності щодо його трактування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблемою. Юстиція – це явище складне та багатогранне, й відносно нього на сучасному етапі розвитку науки існують певні прогалини в осмисленні поняття, особливостей, змісту функцій окремих органів тощо. Взагалі правовий статус і діяльність органів юстиції були предметом вивчення багатьох вітчизняних дослідників (О. Висеканцева, О. Гусарєвої, Л. Данюка, І. Микульця, Л. Єфіменко, І. Онопчука, А. Солонар ті ін.), однак переважна більшість наукових розробок стосується чи вивчення досвіду міжнародної юстиції, чи окремих видів юстиції (конституційної, адміністративної, ювенальної тощо) як видів судочинства, чи ж правового статусу або функцій певних органів юстиції. При цьому найчастіше у науковій літературі під органами юстиції розуміють і органи правосуддя, і прокуратуру, і органи слідства та адвокатуру, і саму систему органів Міністерства юстиції або її окремі складові (наприклад, нотаріат). Наявні в цій науковій проблемі прогалини, зокрема, відсутність у законодавстві дефініції «органи юстиції», існуючі юридичні колізії щодо діяльності цих органів і т.ін., не дозволяють стверджувати про всебічність та повноту

розкриття сутності, соціального призначення та правового статусу органів Міністерства юстиції України.

Метою даної статті є дослідження сучасного стану та недоліків правового забезпечення статусу органів Міністерства юстиції України та обґрунтування пріоритетних шляхів його вдосконалення.

Відповідно до основної цільової орієнтації були поставлені наступні **завдання:**

- проаналізувати існуючі у науці праворозуміння системи органів юстиції і недоліки сучасного стану правового забезпечення статусу органів Міністерства юстиції України;
- розглянути історичний та зарубіжний досвід організації та діяльності органів юстиції;
- запропонувати основні шляхи вдосконалення правового статусу органів Міністерства юстиції України.

Основні матеріали дослідження та їх обґрунтування. Одним із найгостріших питань державної правової політики сьогодні є ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їх надійної охорони та захисту, що здійснюються відповідними органами держави. Саме з такою правоохоронною діяльністю традиційно пов'язують феномен юстиції. Термін «юстиція» в літературі, законодавстві та на побутовому рівні здається зрозумілим і усталеним, проте, тільки на перший погляд. Змістовий спектр цієї дефініції варіюється, як правило, від сукупності системи всіх правоохоронних органів, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності. Варто звернутися до юридичних словників та енциклопедій, щоб зрозуміти, наскільки неоднозначним є визначення в них поняття юстиції. Юстиція (justitia) – цей термін, як і багато інших, був запозичений національною системою права у Давнього Римського права, і з латині на державну мову перекладається у переважній більшості випадків як «правосуддя», але іноді й як «законність», «справедливість», проте він втілює в собі всі ці значення. Однак найчастіше

автори енциклопедичних словників зупиняються на перекладі цього терміна як «правосуддя» і навіть встановлюють тотожну відповідність: юстиція – те саме, що й правосуддя, тобто форма державної діяльності, яка полягає в розгляді та вирішенні судом справ, віднесених до його компетенції [4].

Так, наприклад, у Великому енциклопедичному юридичному словнику, виданому в 2007 р. за редакцією академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, вказується, що під терміном «юстиція» розуміють:

- 1) правосуддя;
- 2) систему судових та пов'язаних з їх діяльністю установ.

Крім судів до цієї системи включають прокуратуру, органи слідства, адвокатуру, нотаріат тощо. Об'єднуючими засадами для них є їх покликання служити правосуддю, законності й справедливості, забезпеченню прав громадян. Органами управління у цій галузі є міністерства юстиції. У різних країнах вони мають свої особливості щодо структури та повноважень. Спільними для них є організація роботи відповідних установ у забезпеченні правосуддя і правопорядку в країні. У Давньому Римі Юстицією називали богиню правосуддя [5].

Проте, частина перша статті 124 Конституції України передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються [6].

І у вищезазначеному юридичному словнику термін «правосуддя» визначається як правозастосовна діяльність суду з розгляду і вирішення у встановленому законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних і адміністративних справ з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави [5], а далі автори словника наводять текст статті 124 Конституції України, тобто між визначеннями понять «юстиція» і «правосуддя» у юридичному словнику простежується протиріччя. Отже, Основний закон України регламентує, що правосуддя здійснюється виключно

судами, тому неможна використовувати термін «юстиція» як синонім терміна «правосуддя», і включати до єдиної системи органів – судові органи, прокуратуру, органи слідства, адвокатуру, нотаріат тощо.

Крім того, якщо під юстицією розуміти правосуддя, судочинство чи сукупність державних органів, які займаються судочинством, систему судових установ, то постає питання: як у цю систему вписуються Вища рада юстиції та Міністерство юстиції України – державні органи, що мають у своїй назві слово «юстиція»? Адже ці органи вочевидь не можна віднести до судових органів [4].

Враховуючи сучасний стан вітчизняного законодавства, неможливо поєднувати з органами Міністерства юстиції і органи прокуратури та інші правоохоронні органи, але так було не завжди. Щоб уявити, звідки з'явилися такі розбіжності щодо визначення поняття «юстиція» у теоретичних розробках науковців, слід звернутися до історичних витоків формування і розвитку української юстиції та досвіду функціонування органів юстиції в окремих зарубіжних країнах.

Історія органів української юстиції тісно пов'язана з історією зародження сучасної української державності. Так, ще наприкінці червня 1917 року в першому національному уряді (Генеральному Секретаріаті) було створено Генеральне секретарство судових справ (юстиції). Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 9 січня 1918 року України «самостійною... суверенною державою Українського народу», Генеральне секретарство судових справ було перейменовано в новому уряді – Раді Народних Міністрів – на Міністерство судових справ. 15 липня 1918 року Міністерство судових справ було перейменовано на Міністерство юстиції. Під його керівництвом діяли 3 судові палати, 19 окружних судів і 112 міських та повітових з'їздів мирових суддів. У грудні 1918 року влада в Україні перейшла до Директорії, саме тоді було закладено основу українізації судової системи, але цей процес було припинено встановленням в Україні радянського режиму.

Тривалий час при радянській владі посади Народного комісара юстиції і Генерального прокурора обіймала одна особа, і тільки у 1936 р. органи юстиції

та прокуратури розділилися. У 1946 році Народний комісаріат юстиції УРСР реорганізовано у Міністерство юстиції УРСР, а у 1963 році Мін'юст було ліквідовано, і його функції покладено на юридичну комісію при Раді Міністрів Української РСР та Верховний Суд УРСР, а на місцях – на обласні суди. У 1970 році діяльність Міністерства юстиції поновлено. Підсумовуючи історичний експурс радянського періоду діяльності Міністерства юстиції, треба акцентувати увагу на тому, що, як і інші республіканські міністерства, воно не було самостійним у здійсненні державного управління. Його роль зводилася переважно до функції передавальної ланки у багатоступеневій союзно-республіканській системі державного управління колишнього СРСР [7].

Проголошення незалежності України, а відтак – розбудова демократичної правової держави, впровадження політичної, економічної та правової реформ, зумовили необхідність кардинальних змін у діяльності Міністерства юстиції. Зокрема, затвердженням Урядом незалежної держави вже 28.12.1991 р. Положення «Про Міністерство юстиції України» були значно розширені його повноваження і покладено на нього нові функції. У статті 1 цього Положення зазначалося, що Міністерство юстиції України (Мін'юст України) є центральним органом державного управління України, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Міністерство розробляє проекти законодавчих актів, рішень Уряду України, проводить роботу з систематизації законодавства та готує пропозиції про його кодифікацію, забезпечує організаційну діяльність судів, здійснює керівництво нотаріатом, судово-експертними установами, загальне керівництво діяльністю органів запису актів громадянського стану і адвокатури, організує подання юридичної допомоги населенню, визначає основні напрями вдосконалення правової роботи в народному господарстві; здійснює в установленому порядку міжнародні зв'язки з правових питань. Слід зауважити, що з грудня 1991 р. «Положення про Міністерство юстиції України» неодноразово затверджувалося у новій редакції, і у теперішній час воно чинне у редакції від 06.04.2011 р. (з наступними змінами) [3]. Однак, починаючи з грудня 1991 р., Міністерство юстиції здійснює організаційне забезпечення

діяльності суддів, виконання рішень, ухвал і постанов судів України, але його органи не поєднуються ні з судовими органами, ні з органами прокуратури, як це було у минулому.

Проте, розглядаючи сучасне праворозуміння системи органів юстиції, варто зазначити, що згідно з законодавством окремих зарубіжних країн, наприклад, Австрії та Данії, суди, прокуратура та інші органи юстиції складають єдину систему, яку очолює відповідний Міністр юстиції. Взагалі Міністерство юстиції Данії є відповідальним за всю систему юстиції, включаючи поліцію, прокуратуру, суди та пенітенціарну систему [4].

До компетенції міністерств юстиції багатьох зарубіжних країн належить ціла низка питань, які на сьогодні відповідно до чинного законодавства України перебувають у відданні прокуратури, органів внутрішніх справ, судів, Вищої Ради юстиції, Верховної Ради і Президента України. Так, наприклад, Федеральний міністр юстиції ФРН разом із Комітетом з виборів суддів, що складається із відповідних міністрів федеральних земель та рівної кількості членів від Бундестагу, обирають суддів п'яти вищих федеральних судів загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юрисдикції. Міністр юстиції Франції бере участь у процедурі призначення суддів та прокурорів (за винятком тих посад, що є прерогативою Ради Міністрів), а також застосування дисциплінарних стягнень до суддів та прокурорів. Повноваження Міністра юстиції щодо здійснення дисциплінарного провадження по відношенню до суддів передбачено й у законодавстві Італії [8].

І в нашій країні, відповідно частини 3 статті 131 Конституції України, Міністр юстиції за посадою входить до Вищої Ради юстиції – органу, до відання якого належить:

- 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;

3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів [6].

Але незважаючи на ці та інші досить широкі повноваження у сфері правосуддя, Міністерство юстиції України та його органи належать до виконавчої гілки державної влади й не можуть створювати з судами, прокуратурою, іншими правоохоронними органами єдину систему. Сьогодні Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері нотаріату, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих ЗМІ та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності. Мін'юст України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС [3].

До системи органів Міністерства юстиції України входять:

- Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Київ та Севастополь;
- районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції;
- Управління та відділи Державної виконавчої служби;

- реєстраційні служби;
- відділи державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційних служб;
- державні нотаріальні контори;
- Органи РАЦС;
- Управління та відділи Державної виконавчої служби;
- Науково-дослідні установи судових експертиз;
- Представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини;
- Підрозділи з питань банкрутства.

Міністр юстиції України спрямовує і координує діяльність Державної архівної служби України; Державної виконавчої служби України; Державної пенітенціарної служби України; Державної реєстраційної служби України; Державної служби України з питань захисту персональних даних.

Правовий статус всіх вищеперерахованих органів і установ регулює численний масив нормативно-правових актів, які не завжди узгоджені між собою, тобто містять колізії, а також, незважаючи на їх велику кількість, в правовому забезпеченні діяльності органів Міністерства юстиції України простежуються суттєві прогалини. І передусім – це відсутність базового закону «Про органи юстиції України». Тут слід згадати, що спроби визначити правовий статус органів юстиції в нашій країні вже робилися. Зокрема, 30.04.1998 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова за № 592, що мала назву «Про систему органів юстиції», закріплювала систему цих органів і містила доручення Міністерству юстиції у тримісячний термін підготувати проект Закону України «Про органи юстиції», але це так виконано і не було. У жовтні 2011 р. постанова Уряду від 30.04.1998 р. втратила чинність.

Проте, законопроект «Про органи юстиції», розроблений і внесений до Верховної Ради за ініціативою групи народних депутатів IV скликання, все ж було зареєстровано у парламенті 11.02.2003 р. за № 2152. Законопроектом

передбачалося визначити правові та організаційні засади діяльності органів юстиції, систему, завдання, компетенцію, повноваження і функції, порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення, а також правовий статус та особливості державної служби в органах юстиції. У законопроекті зазначалося, що систему органів юстиції становлять:

1) Міністерство юстиції України;

2) Державний департамент України з питань виконання покарань, Державний департамент України у справах громадянства та реєстрації фізичних осіб та інші урядові органи державного управління, що діють у складі Міністерства юстиції України відповідно до законодавства України;

3) територіальні органи Міністерства юстиції України: Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в АРК, обласні управління юстиції; Київське та Севастопольське міські управління юстиції; районні, районні у містах управління юстиції; міські (міст обласного значення) управління юстиції.

2. З метою забезпечення виконання завдань, покладених на органи юстиції, в їх системі діє виконавча міліція.

18.11.2003 р. Верховною Радою України була прийнята постанова «Про прийняття за основу проекту Закону України про органи юстиції [9], але 19.10.2004 р. на другому читанні законопроект був відхилений і повернений на доробку.

Дотепер Закону України «Про органи юстиції» в Україні немає. Проте, правовий аналіз чинних нормативно-правових актів, теоретичних розробок вітчизняних науковців і досвіду функціонування органів юстиції в окремих зарубіжних країнах свідчить про необхідність розмежування, визначення і закріплення у вітчизняному законодавстві таких понять, як «органи правосуддя», «органи юстиції», «система органів юстиції», що можливо шляхом прийняття Закону України «Про органи юстиції».

Висновки. Отже, з метою вдосконалення правового статусу органів Міністерства юстиції України, усунення колізій та прогалин в численних

нормативно-правових актах, що забезпечують їх діяльність, в Україні доцільно прийняти кодифікований Закон «Про органи юстиції», в якому визначити і закріпити статус та повноваження всіх відповідних органів. Кодифікація законодавства в цій сфері буде сприяти вдосконаленню правового статусу органів юстиції, підвищенню результативності їхньої діяльності, адаптації вітчизняної системи органів юстиції до стандартів Європейського Союзу, зміцненню законності, включаючи більш дієвий захист прав і свобод фізичних і юридичних осіб, і загалом, реалізації державної правової політики.

Література.

1. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/228-15/print1391541513067826>.

2. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

3. Положення про Міністерство юстиції України: затверджено Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011/paran10#n10>.

4. Онопчук І. Ю. Юстиція: до визначення поняття / І. Ю. Онопчук // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2008/Onopchuk.pdf.

5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Тов. «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.

6. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://minjust.gov.ua/2980>.

8. Онопчук І. Ю. Конституційно-правові засади статусу Міністерства юстиції в системі виконавчої влади / І. Ю. Онопчук // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2009/Onopchuk.pdf.

9. Про прийняття за основу проекту Закону України про органи юстиції: постанова Верховної Ради України від 18.11.2003 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1272-15>.

Котуков Олександр Анатолійович

доцент кафедри політології та філософії

ХРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.соц.н., доцент

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ КОАЛІЦІЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто поняття та сутність політичних коаліцій, визначено особливості їх формування та діяльності на регіональному рівні, сформульовано умови щодо інституціоналізації їхньої діяльності та підвищення їхньої ролі в політичному та соціально-економічному розвитку регіонів.

Ключові слова: державне управління, регіональне управління, політика, політична коаліція, лобі, співпраця, інституціоналізація, організаційне забезпечення, правове забезпечення.

Kotukov Oleksandr

INSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL COALITIONS AT REGIONAL LEVEL

The concept and nature of political coalitions have been considered; specific features of their formation and activities at the regional level have been determined; and conditions for institutionalization of their activity and raising their role in the political and socio-economic development have been formulated.

Keywords: public administration, regional administration, policy, political coalition, lobby, cooperation, institutionalization, organizational support, legal support.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ КОАЛИЦИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Рассмотрено понятие и сущность политических коалиций, определены особенности их формирования и деятельности на региональном уровне, сформулированы условия относительно институционализации их деятельности и повышения их роли в политическом и социально-экономическом развитии регионов.

Ключевые слова: государственное управление, региональное управление, политика, политическая коалиция, лобби, сотрудничество, институционализация, организационное обеспечение, правовое обеспечение.

Постановка проблеми. Після повернення України до парламентсько-президентської республіки та закріплення за коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді ключових повноважень щодо формування виконавчої гілки влади та прийняття інших важливих для розвитку країни рішень неабиякого значення стали набувати питання формалізації відносин між членами коаліції, створення належних організаційних форм, спрямованих на забезпечення урахування думок всіх її членів під час вироблення державної політики. Між тим, не менш важливе значення для українського державотворення має питання продовження конституційної реформи, зокрема щодо забезпечення децентралізації та деконцентрації влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, перенесення центру політичних дискусій на регіональний та місцевий рівні й тим самим – наближення українського законодавства до кращих європейських стандартів. Однак такий перехід до європейських політико-управлінських практик має супроводжуватися створенням належних організаційних, правових, політичних та інших умов для забезпечення участі в процесах регіонального управління та місцевого самоврядування всіх зацікавлених політичних та економічних суб'єктів, а також найширших кіл громадянськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відзначити, що теоретичним осмисленням проблеми залучення різних акторів до процесів регіонального управління займалися в межах різноманітних теорій представники багатьох наукових шкіл: А. Бентлі і Д. Труман (плюралістична теорія зацікавлених груп); С. Арнштейн (концепція рівнів громадської участі); концепція «інтерактивної політики» (Ч. Ліндблом), політичних мереж (Т. Тюнен, Д. Карпентер, Д. Річардс, Б. Солтер) та ін. Серед вітчизняних дослідників, які досліджували проблеми реалізації принципів «місцевої демократії» та розвитку місцевого самоврядування, варто виділити роботи О. Амоші, П. Борщевського, П. Ворони, М. Долішнього, С. Дорогунцова, А. Єпіфанова, Л. Зайцевої, Т. Заяць, Н. Каніщевої, М. Корецького, Ю. Куца, Ю. Лебединського, І. Лукінова, А. Лисецького, А. Мазура, В. Мамутова, С. Мельника, І. Михасюка, В. Нудельмана, В. Пили, В. Поповкіна, М. Тимчука, І. Ткачук, М. Чумаченка, І. Фоміна та ін. Між тим, питання формування та організаційно-правового забезпечення діяльності політичних коаліцій на регіональному рівні поки що не знайшло належного відображення у вітчизняній державноуправлінській літературі.

Таким чином, **метою дослідження** є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо створення та функціонування політичних коаліцій на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Варто відзначити, що дослідження політичних коаліцій у рамках процесу прийняття політичних рішень має міждисциплінарний характер. Певною мірою це пов'язано з тим, що теорія прийняття рішень, формалізована в середині ХХ століття, включала запозичення концептів і методів з різних наук, що було пов'язано з розвитком біхевіористського, менеджеріального і системного підходів.

У сучасній науці осмислення проблеми участі різноманітних акторів (соціальних, політичних, економічних тощо) у прийнятті політичних рішень здійснюється в рамках декількох теоретичних концептів, серед яких виділяються: інституціональна теорія Т. Веблена [3] і Дж. Семюельса [15],

мережева теорія М. Кастельса [8], концепція «залізного трикутника» Т. Лоуї [25] і Дж. Фрімена [20], теорія «раціонального вибору» М. Олсона [14; 27], теорія «ігор», представлена роботами У. Геймсона [21], М. Лісерсона [23], Дж. Мак-Кінсі [11], Е. Мулена [12], Дж. Неша [26], Дж. Неймана і Е. Моргенштерна [13] та ін.

Узагальнюючи різні підходи, І. Дрор виділив двадцять три наукові дисципліни, які складають основу процесу прийняття політичних рішень, серед яких він виокремив чотири групи: традиційні, соціальні, нові міждисциплінарні та абстрактні науки [18]. Ч. Ліндблом у цьому контексті визначає коло питань, які, як правило, розглядаються дослідниками в рамках аналізу теорії прийняття рішень: психологами – як людина використовує свідомість для вирішення проблеми; економістами – як зробити вибір між певним набором альтернатив, щоб отримати максимальну вигоду; соціологами – які соціальні групи беруть участь в ухваленні рішень і на які це рішення вплине; політологами – що отримують еліти, а також суб'єкти політичної діяльності від прийняття тих чи інших рішень [24]. При цьому, фахівці з державного управління намагаються об'єднати та систематизувати зусилля представників усіх інших наукових дисциплін і визначити механізми ухвалення політичних (як складової частини державно-управлінських) рішень, особливості правового та організаційного забезпечення їх реалізації, а також прорахувати зовнішні та внутрішні ефекти (впливи).

Саме тому в державному управлінні процеси прийняття політичних рішень розглядаються як складні комплекси взаємодій різних акторів (суб'єктів дії), кожен з яких володіє своїми інтересами і ресурсами, причому більшість дослідників сходяться на думці, що різні актори, прагнучи отримати додаткові можливості для впливу на формування та прийняття політичних рішень, змушені вступати у взаємодії, створювати коаліції (союзи), які дозволяють їх учасникам консолідувати ресурси і набувати набагато більшу вагу, ніж кожен окремо. Такі коаліції представляють собою, як правило, неформальні об'єднання представників різних соціальних груп, що мають спільні інтереси,

ціннісні орієнтації, високий ступінь мотивації на досягнення спільних цілей, а також необхідні для цього ресурси. Більшість дослідників називають такі коаліції політичними [4; 29; 31]. Варто зазначити, що у разі децентралізації влади і переміщення «центрів політичної боротьби» на нижчі щаблі такі коаліції можуть виникати не тільки на загальнодержавному, а і на регіональному та місцевому рівнях.

Зазначимо, що одним з перших принципи і механізми функціонування політичних коаліцій описав П. Сабатьєр. Він указував, що політична система будь-якої країни представляє собою взаємодію різних «коаліцій підтримки», які включають сукупність державних і недержавних акторів, що борються за просування тих чи інших політичних рішень. Такі коаліції, на його думку, можуть відрізнятися залежно від домінуючих усередині цінностей, вірувань, цілей і стратегій, наявності або відсутності необхідних для просування рішень ресурсів. Для утворення коаліції необхідно, щоб її члени підтримували спільні цілі й певні «вірування», які виступають певною цементуючою коаліцію основою [30]. Отже, «коаліція підтримки», на думку П.Сабатьєра, – це група акторів, що просуває певне політичне рішення і має схожі базові цінності, спільне розуміння причинних механізмів і сприйняття певних проблем. У своїх роботах П. Сабатьєр розробляє спеціальні концепти «політичних вірувань» і «політико-орієнтованого навчання», вибудовуючи ієрархічну структуру «вірувань», на яку спирається та чи інша політична коаліція.

По-перше, на його думку, в центрі структури знаходиться «глибинне ядро вірувань», що складається з фундаментальних цінностей і стійких норм, які застосовуються в усіх розвинених політико-управлінських підсистемах (наприклад, базові ринкові та демократичні цінності). По-друге, в якості наступного рівня даної ієрархії виступає так зване «політико-управлінське коло», що складається з механізмів і стратегій, спрямованих на досягнення глибинних і фундаментальних ціннісних орієнтирів (наприклад, стратегічні завдання і правила ведення спільної діяльності). І по-третє, останній її рівень, П. Сабатьєр називає «вторинними аспектами», до яких відносяться «вірування»,

вироблені під час власного досвіду практичного просування тих чи інших інструментальних рішень, які можуть швидко змінюватися під впливом внутрішніх або зовнішніх обставин. Щодо узагальнення досвіду у «вторинних віруваннях», П. Сабатьєр уводить поняття «політико орієнтованого навчання», під яким мається на увазі процес зміни деяких установок і стереотипів у результаті їх зіставлення з отриманим практичним досвідом [31]. Цей процес навчання, за його оцінками, надає коригуючий вплив насамперед на деякі поверхневі рівні «системи вірувань». Наприклад, навчання на досвіді може, на його думку, стосуватися рішень з питань реалізації податкової політики [31].

Раціональна інтерпретація діяльності політичних коаліцій також наводилася в рамках теорії ігор. Цей теоретичний підхід пояснює поведінку акторів, які зацікавлені в отриманні матеріальних активів, мають певні уявлення про умови «гри» і наміри партнерів (але не завжди повні), а в якості основного способу досягнення цілей використовують неформальні зв'язки, переговори як з іншими членами коаліції, так і з зовнішніми контрагентами [23]. Таким чином, представники даної теорії визнають, по-перше, важливість включення суб'єктної складової в процес прийняття політичних рішень (оскільки члени коаліції будують свої стратегії на основі власних інтересів), по-друге, наявність певних принципів, норм і практик взаємодії між членами коаліції та зовнішніми силами.

Отже, політичну коаліцію можна визначити як групу акторів, що займають певні посади в політичних або публічно-владних інститутах, приватних корпораціях і підприємствах, громадських об'єднаннях, мають спільні цілі та інтереси, знаходяться у відносинах ресурсної взаємозалежності, поділяють єдину нормативну і ціннісну систему, володіють високим ступенем мотивації на досягнення спільних цілей, а також необхідними для цього ресурсами.

Кожен з членів коаліції, а отже, і коаліція в цілому мають свої канали для впливу на процес прийняття політичних рішень. Беручи участь у боротьбі за

прийняття того чи іншого рішення, політична коаліція впливає на політичні та управлінські процеси, на формування стратегії розвитку відповідної території.

Однією з необхідних умов формування коаліції виступає усвідомлення кількома суб'єктами недостатності власних ресурсів для досягнення бажаної мети, що є поштовхом для пошуку додаткових ресурсів та кооперації з іншими акторами. Формування коаліцій і є одним зі способів залучення додаткових ресурсів (спочатку переважно соціальних та політичних, а потім і фінансових). Під час їх пошуку кожен учасник прагне мінімізувати витрати на їх отримання і максимізувати ту вигоду, яку він може отримати за умов досягнення мети. Виконуючи поставлені завдання, учасники коаліції отримують результат, у досягненні якого зацікавлені всі суб'єкти даного процесу.

Ще однією метою створення коаліцій є об'єднання ресурсів одних акторів для зменшення впливу інших. Таким чином, за допомогою участі в коаліції учасники можуть збільшити свою значущість і вагу, а також отримати більшу кількість ресурсів для отримання бажаного результату.

Усі рішення, які приймаються коаліцією, пропускаються через нормативну і ціннісну систему, яку поділяють учасники даної коаліції. При цьому, під нормативною системою маються на увазі норми і правила (щодо розподілу ресурсів, повноважень, напрямів роботи тощо), що підтримуються учасниками політичної коаліції і відображають загальний сценарій поведінки, який автоматично керує діяльністю всіх її членів. Деяка частина норм з'являється в групі з минулого досвіду її учасників, які вже мали досвід участі в коаліційних утвореннях.

Таким чином, політичні коаліції представляють собою, з одного боку, форму взаємодії ключових соціальних, політичних та економічних акторів, що володіють можливістю впливати на процес прийняття політичних рішень, а з іншого – виступають способом вироблення таких рішень, що акумулюють погляди різних суб'єктів впливу.

Варто відзначити, що діяльність політичних коаліцій передбачає використання різних технологій просування прийняття необхідних політичних

рішень. Зокрема, використовуються прямі методи як правовий та економічний тиск (погрози застосування санкцій); прямі накази, вказівки (усні вимоги, рекомендації); процедурне маневрування (прискорення проходження нормативного акту (документу) або навпаки, затягування; ресурсне стимулювання (гарантії компенсувати витрати за виконану роботу за допомогою надання адекватних їм ресурсів); раціональне аргументування (послідовне обґрунтування переваг і достоїнств того чи іншого проекту рішення), публічне лобіювання, а також популярні останнім часом методи «Public Affairs» (формування лобістських коаліцій з учасниками публічного політичного процесу) [32] та ін.

«Непрямий» вплив будується на основі таких комунікативних тактик, як інформаційно-психологічний тиск (надання впливу за допомогою компрометуючої інформації), «Media Relations» (опосередкований вплив через ЗМІ) [28], «Grassroots» (мобілізація мас для підтримки або протидії реалізації певних проектів або рішень) [19]. Доцільність застосування тієї чи іншої групи технологій визначається специфікою суб'єкта, об'єкта і предмета впливу, а також характеристиками політичної системи. Між тим, останнім часом відносини в розвинених країнах між політичними коаліціями та публічною владою будуються на основі використання технологій «Government Relations» (GR), що представляють собою особливу форму партнерської комунікації інститутів влади і суб'єктів лобіювання [10].

При цьому слід зауважити, що деякими авторами GR розглядається виключно в контексті взаємодії бізнесу і влади [17]. Між тим, останнім часом GR розуміється і в більш широкому сенсі як технологія забезпечення ефективної взаємодії між усіма зацікавленими суб'єктами (бізнесом, громадськістю, політичними та державно-управлінськими інституціями) заради досягнення спільних цілей [22]. Російський дослідник Т. Кулакова розглядає GR як один з напрямків публічного менеджменту, метою якого є узгодження інтересів організацій з інтересами органів державної влади різного рівня для зниження ризиків і забезпечення сталого розвитку [10].

Говорячи про відмінності між лобізмом і GR, В. Євсєєв і С. Барсукова приходять до висновку, що «GR – це сфера публічного менеджменту, а лобізм – це одна із складових частин GR» [5]. Д. Котієв при цьому стверджує, що основною метою в GR-діяльності є «налагодження конструктивного діалогу з органами влади, що базується на довгострокових, взаємовигідних і конструктивних засадах» [9].

Цікаво, що, наприклад, канадський «Закон про реєстрацію лобістів», ухвалений у 1989 р., вважає GR-фахівців корпоративними лобістами і визначає їх як «працюючих за наймом службовців, у яких значна частка обов'язків пов'язана з лобіюванням інтересів роботодавця, що займається комерційною діяльністю з метою отримання фінансової вигоди» [7].

Отже, можна зазначити, що політичні коаліції стали поширеним явищем у публічному управлінні розвинених країн. Такі коаліції існують у різних країнах і на різних рівнях управління, оскільки вони є вираженням природного прагнення суб'єктів соціально-політичної та економічної діяльності до раціонально вибудовування стратегії участі в процесах прийняття державноуправлінських і політичних рішень. Однак зміни, які в останні десятиліття відбулися в системі державного управління, спричинили появу в розвинених країнах коаліцій, що володіють новими властивостями і якостями. До таких змін слід уналежити:

- легалізацію відносин з громадськими організаціями та установами;
- налагодження кооперації та залучення до прийняття політичних рішень представників бізнесу;
- забезпечення соціальної спрямованості державної політики;
- прагнення до прозорості та відкритості діяльності органів влади;
- запровадження гнучкої організаційної структури органів влади;
- упровадження елементів бізнес-управління в практику публічного (державного) управління [2].

У результаті політичні коаліції, які раніше перебували «в тіні», набули якостей публічності, відкритості, легальності та легітимності. При цьому,

діяльність політичних коаліцій ґрунтується на визнанні всіма учасниками політичного процесу:

- 1) наявності в політичних акторів різних інтересів і цілей;
- 2) різності ресурсів політичних акторів (соціальних, економічних, фінансових, адміністративних, людських тощо) і, як наслідок, використання різних методів щодо досягнення своїх цілей;
- 3) множинності політичних коаліцій, які прагнуть просунути свої інтереси і домогтися прийняття найкращих для себе рішень;
- 4) наявності постійної конкуренції між політичними коаліціями за владу та ресурси;
- 5) рухливості складу політичних коаліцій;
- 6) конкурентного середовища процесу прийняття політичних рішень;
- 7) необхідності підготовки фахівців (GR-спеціалістів, лобістів) у широкому спектрі питань у рамках процесу взаємодії організацій різних форм власності з органами публічного управління [1].

В Україні, на жаль, процеси інституціоналізації та легалізації діяльності політичних коаліцій поки що знаходяться на початку свого розвитку. На центральному рівні активність політичних коаліцій націлена, як правило, на прийняття рішень в інтересах вузького кола бізнес-груп, а інструментально спирається на використання закритих переговорних тактик і неформальних домовленостей, без урахування потреб та інтересів більшості населення [5]. При цьому діяльність таких політичних коаліцій стимулює зростання корупції, виникнення нелегалізованих центрів прийняття рішень, підміну принципів державного управління принципами особистої вигоди та доцільності. На регіональному рівні такі коаліції практично ж відсутні через, по-перше, через надмірну централізацію влади, по-друге, через відсутність традицій формування та функціонування таких об'єднань, по-третє, через відсутність нормативно-правових та організаційних умов для їх діяльності [16]. Саме тому вивчення ролі таких об'єднань у регіональній політиці, виявлення можливості

їх створення, забезпечення відкритості та інституціоналізації їх впливу на прийняття політичних рішень є нагальною проблемою.

Ураховуючи закордонний досвід, поштовхом для вирішення даної проблеми може бути реалізація комплексу заходів щодо модернізації регіональної політики, що включатиме:

- децентралізацію влади, забезпечення виборності голів регіонів і формування керівного складу виконавчих органів місцевих рад політичною коаліцією, що формується в обласній раді;

- легалізацію діяльності всіх інших політичних коаліцій на регіональному та місцевому рівнях (у тому числі тих, які знаходяться в опозиції до влади), розширення можливостей їх впливу на процес прийняття політичних рішень;

- забезпечення відкритості процесу прийняття державно-управлінських та, зокрема, політичних рішень (залучення до участі в обговоренні альтернатив рішення максимально можливої кількості акторів, яких це стосується безпосередньо або опосередковано) та результатів управлінської діяльності;

- забезпечення прозорості регіонального управління (інформації про структуру та функції органів управління, особливості бюджетної політики, а також аналітичної інформації, яка супроводжує процес управління);

- сприяння розвитку громадської активності та участі у процесах регіонального управління;

- створення механізмів урахування інтересів всіх соціальних груп відповідної території під час прийняття та реалізації політичних рішень.

Таким чином, мова йде про відхід від традиційних владних відносин за принципом «зверху – вниз» та переходу на новий спосіб організації взаємодії суб'єктів процесу прийняття політичних рішень. Основний принцип влади в даному випадку виражається вже не в здатності тільки примушувати, а в здатності спонукати акторів-учасників процесу до участі в управлінні, до контролю за ним.

Дана модель регіонального управління покликана знизити ризики корупції та реалізації управління в інтересах певної соціальної або елітної

групи. Важливим моментом її реалізації є інституціоналізація та легалізація процесу лобіювання інтересів. Окрім іншого, це передбачає ухвалення закону України «Про лобістську діяльність». Адже лобіювання є важливим саморегульованим елементом, що поєднує зусилля між суспільством і державою, актуалізує громадський контроль і сприяє оптимізації процесу прийняття політичних рішень. У процесі лобіювання має відбуватися обмін думками різних «груп організованих інтересів», а також осіб, що безпосередньо беруть участь у підготовці та прийнятті відповідних рішень. Таким чином, лобіювання виступає своєрідним процесом узгодження позицій або пошуку єдності дії різних суб'єктів.

Результатом застосування даної моделі регіонального управління стане:

- по-перше, демократизація процесів управління, перехід від системи партійного контролю до системи широкого громадсько-політичного контролю за здійсненням регіональної політики;

- по-друге, удосконалення процесу розробки стратегій регіонального розвитку та вироблення пріоритетів регіональної політики на основі залучення в процес прийняття рішень максимально кількості акторів, які будуть впливати на прийняте рішення;

- по-третє, адаптація міжнародних стандартів «прозорості» й «відкритості» влади, а також лоббістської діяльності до українських умов;

- по-четверте, поява кваліфікованих GR-спеціалістів і лобістів в Україні;

- по-п'яте, залучення до реалізації регіональної політики максимально широкої кількості акторів»

- по-шосте, мінімізація політичних конфліктів і виникнення гострих політичних криз.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволяє зазначити, що політичні коаліції представляють собою організовану групу акторів (політичних, економічних, соціальних тощо), що мають спільні цілі та інтереси, знаходяться у відносинах ресурсної взаємозалежності, поділяють єдину нормативну і ціннісну систему, володіють

високим ступенем мотивації на досягнення спільних цілей, а також необхідними для цього ресурсами. Володіючи певною внутрішньою структурою, набором ресурсів, розвиненою комунікаційною мережею, а також широким спектром каналів просування своїх інтересів, політичні коаліції відіграють помітну роль в політичному просторі розвинених країн. Між тим, діяльність таких коаліцій в Україні поки що не формалізована. Зазначене потребує переходу до нової децентралізованої моделі державного управління, що передбачає легалізацію та інституціоналізацію діяльності політичних коаліцій на регіональному та місцевому рівнях, розширення можливостей їх впливу на процес прийняття політичних рішень.

Перспективним напрямом розробки даної проблематики, на нашу думку, є класифікація політичних коаліцій за ступенем значення на надання впливу на процеси прийняття рішень органами публічної влади, а також подальша розробка пропозицій щодо правового регулювання їх діяльності.

Література.

1. Артюшин С. М. Политические коалиции: проблемы теории и региональной практики / С. М. Артюшин // Известия российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2006. – Вып. 22. – Т. 4. – С. 8–16.
2. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління / В. О. Бережний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – № 2 (44). – С. 31–38.
3. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен; пер. с англ. ; вступ. ст. С. Г. Сорокиной ; общ. ред. В. В. Мотылева. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
4. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Л. В. Сморгунув, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М. : РОССПЭН, 2006. – 381 с.

5. Добіжа В. В. Політико-культурні орієнтації владної української еліти / В. В. Добіжа // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії. – 2007. – Вип. 5. – С. 123–126.
6. Евсеев В. А. Основы организации работы с органами власти (под ред. А. Е. Дынина) / В. А. Евсеев, С. Ю. Барсукова. – М. : Ассоциация менеджеров, 2006. – 56 с.
7. Канада. Закон о регистрации лоббистов // Бизнес и политика. – 1995. – № 1. – С. 79–84.
8. Кастельс М. Становление общества сетевых структур / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология ; под ред. В.Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 494–505.
9. Котиев Д. Б. GR-технологии как эффективное средство оптимизации отношений между бизнесом и властными структурами в России // Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия / под ред. Л. Е. Ильичевой. – М. : ИНЭК, 2010. – С. 180–191.
10. Кулакова Т. А. Government Relations в процессе принятия политических решений / Т. А. Кулакова // ПОЛИТЭК = POLITECH: Политическая экспертиза: Альманах. Вып.2. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та, 2005. – С. 226–238.
11. Мак-Кинси Дж. Введение в теорию игр / Дж. Мак-Кинси. – М. : ГИФМЛ, 1960. – 420 с.
12. Мулен Э. Теория игр с примерами из математической экономики / Э. Мулен. – М. : Мир, 1985. – 200 с.
13. Нейман Дж., Моргенштерн Э. Теория игр и экономическое поведение / Дж. Нейман, Э. Моргенштерн. – М. : Наука, 1970. – 708 с.
14. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / М. Олсон ; пер. с англ. – М. : Фонд Экономической Инициативы, 1995. – 165 с.
15. Сэмюэлс У. Дж. Институциональная экономическая теория /Панорама экономической мысли конца XX столетия / У. Дж. Сэмюэлс ; под ред. Д.

Гринуэя, М. Блини, И. Стюарта: В 2-х т. – СПб. : Экономическая школа, 2002. – Т. 1. – С. 125–141.

16. Татаренко Т. М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти) / Т. М. Татаренко ; НАН України ; Ін-т політ. етнонаціональних дослідж. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. – 416 с.

17. Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России / П. А. Толстых. – М. : Альпина бизнес букс, 2007. – 372 с.

18. Dror Y. Public Policymaking Reexamined. New Brunswick: Transaction, 1994. – P. 320–326.

19. Ekins P. A new world order: grassroots movements for global change. Routledge. 1992. – 264 p.

20. Freeman J. The Political Process: executive bureau-legislative committee relations. N.Y.: Random House, 1965. – 72 p.

21. Gamson W. A Theory of Coalition Formation.//American Sociological Review – 1961. – Vol.26. – issue 3. – P. 373–382.

22. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 407 с.

23. Leiserson M. Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games // The American Political Science Review - 1968 - Vol.62, P. 770-787

24. Lindblom Ch. Politics and Markets: The World's Political Economic Systems. New York: Basic Books, 1977. – 403 p.

25. Lowi T. The End of Liberalism. The Second Republic of the United States. New York and London: Norton, 1979. – 221 p.

26. Nash J. Non-cooperative games // Annals of Mathematics. – Vol. 54. – 1951. – P.286-295

27. Olson M. Jr. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 1971. – 208 p.

28. Ridgway J. Practical Media Relations. / Judith Ridgway. – Brookfield, VT: Aldershot, 1996. – 232 p.
29. Riker W. The Theory of Political Coalitions. New Haven and London: Yale University Press, 1962. – 284 p.
30. Sabatier P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences 1988 - №21. – 129-168
31. Sabatier P. Policy Change over Decade or More // Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / Ed. by P/Sabatier and H. Jenkins-Smith. Boulder: 1993. – 290 p.
32. Thomson S. Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying (PR In Practice) / S.Thomson, S.John. 2007. – London: Kogan page. – 168 p.

Кривогуз Геннадій Іванович

доцент кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.військ.н.

**ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІСТУ РОБОТИ
ЗАСТУПНИКА КОМАНДИРА МЕХАНІЗОВАНОГО (ТАНКОВОГО)
БАТАЛЬЙОНУ З МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ І В ХОДІ БОЙОВИХ ТА ІНШИХ ДІЙ**

У статті розроблено пропозиції щодо змісту роботи заступника командира механізованого (танкового) батальйону з матеріально-технічного забезпечення з урахуванням етапів і фаз планування тилового та технічного забезпечення і проведення організаторської роботи під час підготовки і в ході бойових та інших дій.

Ключові слова: бойові та інші дії, етапи і фази планування, задум, зміст роботи, організаторська робота, рішення, розпорядження, тилове і технічне забезпечення.

Krivoguz Gennady

**THE PROPOSALS ON THE CONTENTS OF THE WORK
OF THE DEPUTY COMMANDER MECHANIZED (TANK) BATTALION
LOGISTICS SUPPORT IN THE PREPARATION AND IN THE COURSE
OF COMBAT AND OTHER ACTIONS**

The proposals on the content of the work of the deputy commander of a mechanized (tank) battalion on logistic support with consideration of the stages and phases of the planning of logistic and technical support, as well as carrying out organizational work during preparation and in the course of combat and other activities.

Keywords: combat and other activities, milestones and phases of planning, design, content of the work, organizational work, decision, order, logistic and technical support.

Кривогуз Геннадий Иванович

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОДЕРЖАНИЮ РАБОТЫ
ЗАМЕСТИТЕЛЯ КОМАНДИРА МЕХАНИЗИРОВАННОГО
(ТАНКОВОГО) БАТАЛЬОНА ПО МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОМУ
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И В ХОДЕ БОЕВЫХ
И ДРУГИХ ДЕЙСТВИЙ**

В статье разработаны предложения по содержанию работы заместителя командира механизированного (танкового) батальона по материально-техническому обеспечению с учетом этапов и фаз планирования тылового и технического обеспечения, а также проведения организаторской работы при подготовке и в ходе боевых и других действий.

Ключевые слова: боевые и другие действия, этапы и фазы планирования, замысел, содержание работы, организаторская работа, решение, распоряжение, тыловое и техническое обеспечение.

Постановка проблеми. У керівних документах з військового тилу [12] і технічного забезпечення [11] не враховані викладені у частинах I [2] і II [3] Бойових статутах Сухопутних військ (БССВ) нові підходи до методів, послідовності [7] і змісту роботи посадових осіб та органів управління тактичної ланки з урахуванням етапів і фаз планування бойових дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання змісту роботи посадових осіб різних ланок органів військового управління розглядалося багатьма авторами.

О. О. Стеценко, П. А. Савков, М. О. Ляхов [13] пропонують проведення багатоваріантних розрахунків і моделювання операції (бойових дій) із використанням сучасних технологій і системи підтримки прийняття рішення на

основі застосування комплексу математичних моделей, інформаційних та розрахункових задач. Однак, питання змісту роботи посадових осіб тилового і технічного забезпечення тактичної ланки управління ними не розглядалися.

В. Й. Болотніков [1] визначає зміст пропозицій із тилового забезпечення і вказівок, які розробляє заступник командира механізованого батальйону з матеріально-технічного забезпечення, майже аналогічно до вимог частини II БССВ.

А. І. Клименко розкриває зміст бойових документів тилу бригадної ланки управління [5] без урахування вимог частини I БССВ, а також зміст розпорядження по тилу і розпорядження командира взводу забезпечення (взводу матеріального забезпечення), які розробляє заступник командира батальйону з тилу на підставі прийнятого рішення [6]. При цьому назви перелічених документів не збігаються з положеннями частини II БССВ.

Г. В. Мальков [9] детально розкриває зміст роботи і відповідних документів заступника командира військової частини з тилу і начальників служб тилу під час підготовки до бойових дій, однак зміст роботи заступника командира механізованого (танкового) батальйону з матеріально-технічного забезпечення в обороні й наступі не визначено.

П. Є. Трофименко, Ю. І. Пушкар'юв., О. В. Панченко, М. М. Ляпа, О. М. Алексєєв [15] описали зміст роботи командира артилерійського підрозділу з організації бойових дій, але зміст роботи начальника штабу та заступника командира дивізіону з озброєння щодо організації тилового, технічного і медичного забезпечення не розкрили.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зміст роботи заступника командира механізованого (танкового) батальйону з матеріально-технічного забезпечення (ЗКБ з МТЗ) під час підготовки і в ході бойових та інших дій у керівних документах ЗСУ [2; 3; 11; 12] не розкрито. У БССВ використовується некоректне з точки зору загального і часткового тлумачення терміна «матеріально-технічне забезпечення» [8], який тісно

пов'язаний з назвою та змістом деяких бойових документів і посадової особи, що їх розробляє.

Постановка завдання. Мета статті – привести зміст роботи ЗКБ з МТЗ у відповідність до сутності понять «тилове забезпечення» і «технічне забезпечення» та послідовності й змісту роботи посадових осіб бригадної ланки із наданням відповідних пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Діяльність ЗКБ з МТЗ і командирів підрозділів тилу і технічного забезпечення під час підготовки і в ході бойових та інших дій згідно з положеннями частини I БССВ умовно можна поділити на дві основні частини [2; 7].

1) планування тилового і технічного забезпечення бойових та інших дій механізованого (танкового) батальйону;

2) організаторська робота посадових осіб тилу і технічного забезпечення з виконання прийнятих рішень і поставлених завдань.

Вихідними даними для початку роботи ЗКБ з МТЗ можуть бути рішення командира на бойові та інші дії (при методі послідовної роботи), попередні розпорядження командира з тилового і технічного забезпечення (при інших методах роботи) і накази (розпорядження) по тилу і технічному забезпеченню вищої інстанції. Термін «попередні розпорядження» пропонується використовувати замість терміну «вказівки» [7].

З урахуванням зазначених пропозицій згідно зі ст. 715 частини I БССВ командир батальйону з метою своєчасної підготовки підрозділів тилу і технічного забезпечення, усвідомивши завдання, орієнтує (в межах необхідного) ЗКБ з МТЗ на майбутні дії батальйону і віддає попередні розпорядження, в яких можуть передбачатися:

- розміри і строки створення запасів ракет, боєприпасів, ПММ, продовольства, інших необхідних матеріально-технічних засобів, норми їх витрати і порядок підвезення;

- обсяг, місце і час проведення комплексного технічного обслуговування, порядок евакуації і ремонту ОБТ під час підготовки та в ході бойових та інших дій;

- місця розміщення (розгортання) підрозділів МТЗ батальйону і порядок їх переміщення в ході бою (бойових дій);

- місця, час, порядок поповнення підрозділів ракетами і боєприпасами, заправлення військової техніки ПММ;

- організація харчування особового складу підрозділів;

- порядок захисту, оборони, охорони і маскування підтримання зв'язку з підрозділами МТЗ.

Також він повідомляє райони розташування підрозділів МТЗ бригади, місця збірних пунктів пошкоджених машин, шляхи маневру, підвозу та евакуації.

Крім того, порядок тилового і технічного забезпечення військової частини під час підготовки і ведення бойових та інших дій визначається наказом (розпорядженням) по тилу і технічному забезпеченню бригади (полку).

Слід зауважити, що фаза вироблення замислу тилового і технічного забезпечення може не виділятися окремо із рішення. При цьому тилова і технічна розвідка буде проводитися після формулювання рішення на тил і технічне забезпечення бойових та інших дій батальйону.

Усвідомлюючи завдання, ЗКБ з МТЗ повинен правильно зрозуміти:

- мету, завдання батальйону і розмах майбутніх бойових та інших дій;

- завдання тилу і технічного забезпечення;

- встановлений вищим органом військового управління порядок тилового і технічного забезпечення батальйону;

- умови взаємодії з підрозділами тилу і технічного забезпечення інших бойових підрозділів своєї військової частини і сусідів;

- строк готовності тилу і технічного забезпечення.

В результаті усвідомлення завдання він визначає заходи з підготовки підрозділів тилу і технічного забезпечення, які необхідно провести негайно (першочергові заходи), кому і які віддати попередні розпорядження.

Розрахунок часу ЗКБ з МТЗ проводить з метою розподілу часу на підготовку підрозділів тилу і технічного забезпечення (у тому числі на планування тилового забезпечення та організаторську роботу), а також визначення строків проведення основних заходів щодо поповнення запасів матеріальних засобів; організації захисту, оборони, охорони та маскування підрозділів тилу і технічного забезпечення; організації управління тилом і технічним забезпеченням; підготовки особового складу і техніки підрозділів тилу і технічного забезпечення до виконання функціональних завдань.

Вихідними даними для розрахунку часу можуть бути строки отримання завдання, строк готовності тилу і технічного забезпечення, строки доповіді командирів рішення (замислу) на тилове і технічне забезпечення, розрахунок часу роботи штабу батальйону тощо.

Орієнтування підлеглих командирів підрозділів тилу і технічного забезпечення проводиться ЗКБ з МТЗ з метою організації своєчасної, цілеспрямованої та узгодженої їх діяльності щодо підготовки до виконання функціональних завдань у ході бойових та інших дій. Перелік питань, повнота та ступінь їх деталізації при орієнтуванні підлеглих, а також способи доведення до них необхідних даних залежать від конкретної обстановки.

Приблизний зміст орієнтування: мета, завдання батальйону і розмах майбутніх бойових та інших дій; завдання тилу і технічного забезпечення; встановлений вищим органом військового управління порядок тилового і технічного забезпечення батальйону; строк готовності тилу і технічного забезпечення; розрахунок часу; розпорядження і вказівки щодо проведення першочергових (невідкладних) заходів з підготовки підрозділів тилу і технічного забезпечення, подання відомостей, необхідних для прийняття рішення (вироблення замислу) на тилове і технічне забезпечення бойових та інших дій; порядок подальшої роботи.

У ході оцінки обстановки ЗКБ з МТЗ аналізуються і визначаються:

- 1) наявність, стан та можливості підрозділів тилу і технічного забезпечення, у тому числі рівень підготовки та укомплектованість спеціалістами (екіпажами (розрахунками), механіками-водіями і водіями – для інших підрозділів батальйону);
- 2) відповідність їх розміщення характеру майбутніх бойових та інших дій, бойовому порядку батальйону і функціональним завданням;
- 3) колонні шляхи пересування бойових підрозділів батальйону та можливість їх використання для підвозу та евакуації;
- 4) характер місцевості та найбільш доцільні райони для розміщення підрозділів тилу і технічного забезпечення;
- 5) потреба і забезпеченість батальйону матеріальними засобами з урахуванням їх надходження;
- 6) передбачуваний обсяг підвозу матеріальних засобів і можливості автомобільних підрозділів з урахуванням визначених способів підвозу;
- 7) наявність, стан озброєння і військової техніки (ОВТ), передбачувані витрати ресурсу, необхідність і можливість їх комплексного технічного обслуговування;
- 8) економічний стан району бойових та інших дій і можливості використання місцевої промислово-економічної бази (ресурсів) для тилового і технічного забезпечення батальйону;
- 9) ступінь ймовірного впливу противника на підрозділи тилу і технічного забезпечення, можливості та заходи щодо їх захисту, оборони, охорони і маскуванню;
- 10) морально-психологічний стан особового складу підрозділів тилу і технічного забезпечення;
- 11) умови управління тилом і технічним забезпеченням та наявність для цього сил і засобів, а також умови і зміст взаємодії з підрозділами тилу і технічного забезпечення інших бойових підрозділів військової частини.

Крім того, враховується радіаційна, хімічна та бактеріологічна (біологічна) обстановка; стан погоди; пора року; час доби й інші фактори та їх вплив на майбутні дії підрозділів тилу і технічного забезпечення.

В ході оцінки часу аналізуються строки, відведені на підготовку підрозділів тилу і технічного забезпечення і на виконання ними функціональних завдань.

На підставі оцінки обстановки проводиться кількісно-якісний аналіз функціональних завдань підрозділів тилу і технічного забезпечення та умов їх виконання, а також співставляються можливості зазначених підрозділів з обсягами цих завдань під час підготовки і в ході бойових та інших дій та визначається найбільш доцільна послідовність роботи посадових осіб тилу і технічного забезпечення батальйону.

Оцінку обстановки ЗКБ з МТЗ здійснює за участю підлеглих посадових осіб, які за вимогою дають відповідні довідки, розрахунки та пропозиції.

Виходячи із нових підходів щодо застосування у роботі посадових осіб окремої механізованої (танкової) бригади (полку) методу паралельно-зустрічної роботи [2], можливо передбачити, що командир батальйону під час оцінювання обстановки може заслуховувати від заступника командира батальйону з МТЗ пропозиції з тилового і технічного забезпечення. Однак, у частині II Бойового статуту Сухопутних військ [3] не уточнюються методи і моменти у послідовності роботи командира батальйону, при яких ці пропозиції надаються. Складається враження, що терміни «пропозиція» і «рішення» – це синоніми.

У пропозиціях командира батальйону з тилового забезпечення [3, ст. 724] ЗКБ з МТЗ визначає заходи та обсяг робіт з тилового забезпечення під час підготовки й у ході ведення майбутнього бою (бойових дій), способи їх виконання, місця розгортання, сили і засоби, що залучаються, склад і завдання підрозділів тилового забезпечення, їх місце в бойовому (похідному) порядку батальйону, порядок збору і використання трофейного майна і матеріально-технічних засобів, інші дані, необхідні для прийняття рішення командиром батальйону.

У пропозиціях командир батальйону з організації технічного забезпечення [3, ст. 738] ЗКБ з МТЗ доповідає заходи та обсяг робіт з комплексного технічного обслуговування ОВТ під час підготовки та в ході ведення майбутнього бою (бойових дій), способи їх виконання і місця проведення, сили і засоби, що залучаються; склад і завдання сил і засобів технічного забезпечення, їх місце в бойовому (похідному) порядку підрозділу; порядок передачі ОВТ, які неможливо відремонтувати своїми силами, силам і засобам старшого начальника.

У частину II БССВ пропонується внести наступні уточнення: «використовуючи метод паралельно-зустрічної роботи для вироблення задуму (рішення) тилового і технічного забезпечення, ЗКБ з МТЗ у ході оцінювання обстановки у зазначених вище елементах заслуховує пропозиції командирів підрозділів тилу і технічного забезпечення».

З метою надання підлеглим по можливості більшого часу на підготовку до виконання функціональних завдань ЗКБ з МТЗ у ході усвідомлення (з'ясування) завдання, орієнтування підлеглих та оцінювання обстановки може, за необхідності, віддавати їм попередні розпорядження (замість вказівок – згідно з [3]) щодо створення запасів матеріальних засобів; технічного обслуговування і ремонту бойової та іншої техніки; проведення тилової і технічної розвідки; захисту, оборони, охорони і маскуванню підрозділів тилу і технічного забезпечення та ін.

У цих розпорядженнях не повинні розкриватися задум і час початку бойових та інших дій.

На підставі усвідомлення (з'ясування) завдання і в ході оцінювання обстановки при методі паралельної роботи в умовах нестачі часу ЗКБ з МТЗ спочатку виробляє задум тилового і технічного забезпечення і доповідає його на затвердження командир батальйону. Після цього ЗКБ з МТЗ відповідно до задуму доводить завдання виконавцям попередніми розпорядженнями по тилу і технічному забезпеченню, продовжує роботу з формулювання рішення на тилове і технічне забезпечення бойових та інших дій батальйону.

При використанні методу паралельної роботи при обмежених строках підготовки бойових та інших дій завдання виконавцям доводяться після прийняття рішення на тилове і технічне забезпечення та проведення, за можливості, тилової і технічної розвідки з метою уточнення рішення, прийнятого по карті.

У задумі тилового і технічного забезпечення пропонується визначати:

- 1) завдання тилу і технічного забезпечення;
- 2) напрямок зосередження основних зусиль тилу і технічного забезпечення (район, сектор відповідальності, бойові та інші підрозділи);
- 3) склад, райони, час розміщення і переміщення підрозділів тилу та технічного забезпечення під час підготовки і в ході бойових та інших дій;
- 4) організація матеріального забезпечення під час підготовки та в ході бойових та інших дій: розміри, строки створення та ешелонування запасів матеріальних засобів (у тому числі непорушних і незнижуваних), норми витрат матеріальних засобів та організація їх підвозу, дозаправки техніки паливом і харчування особового складу;
- 5) організація технічного забезпечення під час підготовки та в ході бойових та інших дій: передбачувані витрати ресурсу ОВТ, строки, сили і засоби комплексного технічного обслуговування ОВТ, порядок евакуації пошкоджених (несправних) ОВТ та їх ремонту і передачі ремонтним органам вищої інстанції при недостатніх можливостях своїх сил і засобів, склад та завдання сил і засобів забезпечення подолання бар'єрних рубежів та їх використання після виконання завдань;
- 6) організація медичного забезпечення: порядок евакуації поранених і хворих та надання їм першої медичної, долікарської (фельдшерської) допомоги.

Після затвердження командиром батальйону замислу тилового і технічного забезпечення способом доведення завдань до виконавців є попередні розпорядження по тилу і технічному забезпеченню.

В попередніх розпорядженнях по тилу і технічному забезпеченню можуть указуватися:

1) напрямок зосередження основних зусиль тилу і технічного забезпечення;

2) райони (місця), час розгортання і порядок переміщення підрозділів тилу і технічного забезпечення до початку і в ході бойових та інших дій;

3) колонні шляхи пересування бойових підрозділів батальйону, які використовуються для підвозу та евакуації;

4) завдання по тиловому і технічному забезпеченню підрозділам зі ступенем деталізації згідно із задумом;

5) строк готовності тилу і технічного забезпечення;

6) основні заходи щодо підготовки до забезпечення бойових та інших дій у тиловому і технічному відношенні;

7) час і способи доведення завдань та інші дані.

Попередні розпорядження підписуються ЗКБ з МТЗ.

Після доведення завдань до виконавців при методі паралельної роботи в умовах нестачі часу ЗКБ з МТЗ продовжує подальшу роботу з формулювання рішення на тилowe і технічне забезпечення підрозділів у майбутніх бойових та інших діях.

У рішенні на тилowe і технічне забезпечення бойових та інших дій пропонується визначати:

1) задум тилового і технічного забезпечення;

2) колонні шляхи пересування бойових підрозділів батальйону, які використовуються для підвозу та евакуації;

3) основні заходи із захисту, оборони, охорони і маскування підрозділів тилу та технічного забезпечення;

4) строк готовності тилу і технічного забезпечення;

5) організація управління тилом і технічним забезпеченням.

Рішення є основою текстуальної частини плану тилового і технічного забезпечення і оформлюється текстуально з необхідними розрахунками і графічно на робочій карті заступника командира батальйону з МТЗ. Одночасно

можуть визначатися завдання з організації морально-психологічного забезпечення дій підрозділів тилу і технічного забезпечення.

Сформульоване рішення на тилове і технічне забезпечення з метою його доведення до виконавців деталізується. При методі паралельної роботи, коли строки підготовки обмежені, для доведення бойовим та іншим підрозділам завдань з тилового і технічного забезпечення бойових та інших дій ЗКБ з МТЗ розробляє розпорядження по тилу і технічному забезпеченню. В ньому пропонується визначати:

1) напрямки зосередження основних зусиль тилу і технічного забезпечення;

2) райони (місця), час розміщення і порядок переміщення підрозділів тилу і технічного забезпечення до початку та у ході бойових та інших дій (в обороні, крім того – запасні райони);

3) колонні шляхи пересування бойових підрозділів батальйону, які використовуються для підвозу та евакуації;

4) розміри та строки створення запасів матеріальних засобів у роті забезпечення батальйону;

5) завдання підрозділам першого і другого ешелону, іншим підрозділам під час підготовки і в ході бойових та інших дій:

- розміри і строки створення запасів матеріальних засобів (у тому числі непорушних і незнижуваних), норми їх витрат на добу бойових та інших дій (період виконання завдань) та організація підвозу, райони і порядок заправлення техніки паливом, організація харчування особового складу;

- витрати ресурсу ОВТ, організація комплексного технічного обслуговування, евакуації та ремонту ОВТ, порядок передачі пошкоджених (несправних) ОВТ ремонтним органам вищої інстанції при недостатніх можливостях своїх сил і засобів;

- порядок евакуації поранених і хворих та надання їм першої медичної та долікарської (фельдшерської) допомоги;

6) завдання щодо проведення тилової і технічної розвідки (за можливості);

7) завдання щодо захисту, оборони, охорони і маскування підрозділів тилу та технічного забезпечення;

8) строк готовності тилу і технічного забезпечення;

9) організація управління тилом і технічним забезпеченням батальйону.

Розпорядження по тилу і технічному забезпеченню підписуються командиром, начальником штабу батальйону і ЗКБ з МТЗ.

При обмежених строках і нестачі часу на підготовку бойових та інших дій можливе відпрацювання окремих розпоряджень командира роти забезпечення і начальника медичного пункту батальйону.

За основу для визначення змісту розпорядження командира роти забезпечення доцільно взяти розпорядження командира підрозділу матеріального забезпечення військової частини [14, ст. 61] У розпорядженні командира роти забезпечення пропонується вказувати:

1) короткі відомості про супротивника;

2) загальне завдання батальйону в обсязі, що стосується тилового і технічного забезпечення;

3) район і час розміщення взводу матеріального забезпечення, порядок і строки переміщення та завдання щодо прийому матеріальних засобів та організації їх зберігання; організації підвозу матеріальних засобів підрозділам батальйону; організації забезпечення боєприпасами; організації заправки техніки паливом; організація харчування особового складу під час підготовки і в ході бойових та інших дій;

4) район і час розміщення взводу технічного забезпечення, порядок і строки переміщення його підрозділів та завдання щодо комплексного технічного обслуговування, евакуації і ремонту пошкоджених (несправних) ОВТ, а також їх передачі ремонтним органам вищої інстанції при недостатніх можливостях своїх сил і засобів під час підготовки і в ході бойових та інших дій;

5) організація захисту, оборони, охорони і маскування підрозділів роти забезпечення та виконання інших завдань;

6) строк готовності роти забезпечення до дій;

7) порядок та строки подання донесень.

До розпорядження додається витяг із розрахунку підвозу матеріальних засобів. Розпорядження підписується ЗКБ з МТЗ.

У розпорядженні начальника медичного пункту батальйону (МПБ) пропонується зазначати:

1) короткі відомості про супротивника;

2) місце і час розміщення, порядок і строки переміщення під час підготовки і в ході бойових та інших дій;

3) завдання щодо розшуку, збору і виносу (вивозу) поранених і хворих з підрозділів батальйону, надання їм першої медичної та долікарської (фельдшерської) допомоги, підготовки до подальшої евакуації;

4) організація захисту, оборони, охорони і маскування МПБ та виконання інших завдань;

5) строк готовності МПБ до дій;

6) порядок та строки подання донесень.

Зміст всіх розпоряджень повинен бути коротким, ясным, таким, що виключає будь-яку можливість його різного тлумачення.

Завдання з тилового і технічного забезпечення до підрозділів батальйону (у тому числі й тилу і технічного забезпечення) доводяться трьома методами: усна постановка завдань підлеглим особисто ЗКБ з МТЗ; постановка завдань за допомогою письмових бойових документів тилу і технічного забезпечення (у тому числі шляхом доставляння розпоряджень (попередніх розпоряджень) по тилу і технічному забезпеченню виконавцям); постановкою завдань по технічним засобам установленими сигналами і формалізованими командами.

Розпорядження (попередні розпорядження) є способом доведення завдань з тилового і технічного забезпечення до підрозділів батальйону (у тому числі й тилу і технічного забезпечення). Розпорядження, які віддаються усно,

записуються в робочий журнал запису переговорів, отриманих і відданих розпоряджень.

При змінах обстановки ЗКБ з МТЗ, командири підрозділів тилу і технічного забезпечення повинні використовувати будь-яку можливість для постановки (уточнення) підлеглим завдань особисто.

В першу чергу завдання доводяться до бойових та інших підрозділів батальйону, які діють на найважливіших напрямках, вирішують головні завдання, розпочинають діяти раніше інших або яким потрібно більше часу для підготовки. Отримання розпоряджень по тилу і технічному забезпеченню, у тому числі тих, що передаються технічними засобами зв'язку, негайно підтверджується.

З метою деталізації способів виконання деяких завдань командир батальйону під час рекогносціровки та організації взаємодії може віддавати вказівки з основних питань організації всебічного, у тому числі і тилового та технічного забезпечення бойових та інших дій, а також управління. Зміст вказівок командира батальйону з тилового і технічного забезпечення зазначено вище.

Зміст цих вказівок – основа для завершення планування тилового і технічного забезпечення (уточнення плану тилового і технічного забезпечення) та організації взаємодії з питань тилового і технічного забезпечення. У частині II Бойового статуту Сухопутних військ [3] пропонується розкрити питання сутності, змісту і порядку розроблення плану тилового і технічного забезпечення механізованого (танкового) батальйону.

План тилового і технічного забезпечення є основним документом, який координує дії всіх посадових осіб і органів управління батальйону щодо вирішення загальних завдань тилового і технічного забезпечення підрозділів під час підготовки і в ході бойових та інших дій. Він розробляється ЗКБ з МТЗ за участю начальника штабу і начальник зв'язку спільно із старшим інженером, командирами підрозділів тилу і технічного забезпечення.

План тилового і технічного забезпечення у батальйоні розробляється текстуально як деталізоване рішення з необхідними розрахунками і графічно на робочій карті заступника командира батальйону з МТЗ.

На робочій карті ЗКБ з МТЗ відображаються:

- 1) необхідні відомості про противника, завдання батальйону та сусідів;
- 2) розмежувальні лінії підрозділів, райони відповідальності й місця розташування базових таборів, якщо вони призначаються;
- 3) райони і час розгортання та переміщення підрозділів тилу і технічного забезпечення (безпосередньо підпорядкованих і на один ступінь нижче);
- 4) райони і час розгортання та переміщення органів тилу і технічного забезпечення бригади (полку), які виконують завдання в інтересах батальйону;
- 5) райони і час розгортання та переміщення підрозділів тилу і технічного забезпечення приданих і взаємодіючих підрозділів;
- 6) колонні шляхи пересування бойових підрозділів батальйону, які використовуються для підвозу та евакуації, а також бригадні (полкові) шляхи підвозу та евакуації до початку і в ході бойових та інших дій;
- 7) об'єкти місцевої промислово-економічної бази, які використовуються для тилового і технічного забезпечення бойових та інших дій;
- 8) КСП і пункт технічного спостереження батальйону, КП і ТПУ бригади (полку), час їх розгортання і напрямок його переміщення, пункти управління підпорядкованих підрозділів тилу і технічного забезпечення, а також підрозділів, що взаємодіють.

Робоча карта до плану тилового і технічного забезпечення механізованого (танкового) батальйону підписується ЗКБ з МТЗ.

У розрахунках до плану тилового і технічного забезпечення можуть відображатися:

1. Основні завдання тилу і технічного забезпечення: перелік основних завдань, їх обсяг і строки виконання під час підготовки і в ході бойових та інших дій.

2. Організація виконання основних завдань тилу і технічного забезпечення:

- склад і укомплектованість підрозділів тилу і технічного забезпечення та строки їх готовності;

- організація матеріального забезпечення (у тому числі розрахунки потреби і забезпеченості матеріальними засобами та їх підвозу, заправлення техніки паливом, організації харчування особового складу та інші);

- організація технічного забезпечення (у тому числі наявність і технічний стан ОБТ; заходи із забезпечення надійної роботи ОБТ; стан і можливості взводу технічного забезпечення та приданих сил і засобів щодо комплексного технічного обслуговування, евакуації і ремонту пошкоджених (несправних) ОБТ; порядок передачі ремонтним органам вищої інстанції ОБТ, не охоплених ремонтом; склад сил і засобів технічної розвідки (за можливості); склад сил і засобів, виділених для забезпечення подолання бар'єрних рубежів та інші);

- організація медичного забезпечення (у тому числі розрахунки евакуації поранених і хворих та надання їм медичної допомоги);

- захист, оборона, охорона і маскування підрозділів тилу і технічного забезпечення (у тому числі розрахунки інженерного обладнання, сил і засобів оборони та охорони районів розміщення підрозділів тилу і технічного забезпечення, організації радіаційної і хімічної розвідки та інші).

3. Організація управління тилом і технічним забезпеченням:

- схема зв'язку проводовими і рухомими засобами та радіозв'язку;

- таблиця позивних посадових осіб, вузлів зв'язку і пунктів управління;

- сигнали оповіщення та інші.

4. Організація взаємодії.

Зазначені розрахунки у повному обсязі можуть бути своєчасно відпрацьовані тільки з використанням автоматизованих робочих місць ЗКБ з МТЗ, командира роти забезпечення і начальника медичного пункту батальйону. У разі виходу з ладу (відсутності) автоматизованої системи управління військами тактичної ланки перелічені розрахунки розробляються в робочому

зошиті ЗКБ з МТЗ за участю командира роти забезпечення і начальника медичного пункту батальйону. При цьому необхідні розрахунки (наприклад, організація управління тилом і технічним забезпеченням) та пояснювальні дані можуть безпосередньо наноситися на робочу карту ЗКБ з МТЗ.

План тилового і технічного забезпечення підписується начальником штабу батальйону, ЗКБ з МТЗ і затверджується командиром батальйону.

Планування тилового і технічного забезпечення здійснюється на добу бойових та інших дій або на період виконання батальйоном бойового чи іншого завдання. Всі розрахунки, розпорядження по тилу і технічному забезпеченню розробляються єдиними з урахуванням виконання функціональних завдань у ході бойових та інших дій, які ведуться як із застосуванням звичайної зброї, так і зброї масового ураження.

Планування тилового і технічного забезпечення підрозділів батальйону повинно бути гнучким, передбачати найбільш ефективне застосування сил і засобів тилу і технічного забезпечення при різних варіантах дій та можливість виконання поставлених завдань в різних умовах обстановки, у тому числі при різких її змінах. Для цього воно має базуватися на передбаченні можливого розвитку обстановки за декількома варіантами дій, об'єктивних оцінках і точних розрахунках з широким використанням різноманітних засобів спеціального математичного і програмного забезпечення Єдиної інформаційно-комутаційної мережі ЗСУ в рамках Єдиної автоматизованої системи управління (ЄАСУ) ЗСУ (від Генерального штабу ЗСУ до солдата чи одиниці ОВТ) на підставі концепції мережоцентричних війн [4; 10; 16].

Після доведення завдань і завершення планування тилового і технічного забезпечення головним напрямком діяльності ЗКБ з МТЗ є організаторська робота в підрозділах з організації взаємодії, управління тилом і технічним забезпеченням та контролю за виконанням поставлених завдань і заходів підготовки.

Організаторська робота в бойових та інших підрозділах з підготовки бойових та інших дій у тиловому і технічному відношенні, а також виконання прийнятих рішень та поставлених завдань включає:

- 1) організацію взаємодії і забезпечення дій підрозділів тилу і технічного забезпечення (у тому числі із захисту, оборони, охорони і маскування та інші);
- 2) підготовку командирів підрозділів батальйону, у першу чергу, командира роти забезпечення, підлеглих йому командирів підрозділів, начальника медичного пункту батальйону;
- 3) організацію управління тилом і технічним забезпеченням;
- 4) контроль за підготовкою підлеглих підрозділів тилу і технічного забезпечення та їх командирів (начальників) до забезпечення бойових та інших дій, а також за своєчасним виконанням прийнятих рішень та поставлених завдань.

Із загального часу на підготовку бойових та інших дій значну його частину (до 80%) слід виділяти на організаторську роботу.

Найважливішим обов'язком ЗКБ з МТЗ є організація і підтримання взаємодії між підрозділами (у тому числі й тилу і технічного забезпечення). Як свідчать останні події в Донецькій і Луганській областях, при участі батальйону або бригади (полку) у антитерористичній операції значно зростають вимоги до організації взаємодії між формуваннями тилу різних силових структур.

Основними методами організації взаємодії БССВ [2] визначаються:

- 1) розпорядчий метод (в умовах обмеженого часу);
- 2) метод спільної роботи (коли часу достатньо);
- 3) метод обміну оперативними групами (при втраті взаємодії);
- 4) метод обміну документами взаємодії.

У батальйоні взаємодію організовують:

- між підрозділами тилу і технічного забезпечення – ЗКБ з МТЗ;
- підрозділами тилу і технічного забезпечення батальйону і бригади (полку) – заступники командира бригади (полку) з тилу та озброєння;

- підрозділами тилу і технічного забезпечення сусідніх батальйонів – ЗКБ з МТЗ і заступники командира бригади (полку) з тилу та озброєння.

Командири (начальники) підрозділів тилу і технічного забезпечення, що взаємодіють, повинні однаково розуміти загальні завдання, мати між собою надійний зв'язок, за необхідності обмінюватися представниками, систематично інформувати один одного про обстановку та узгоджувати питання взаємодії.

Поряд з організацією взаємодії важливою складовою організаторської роботи є здійснення дійового контролю за правильним усвідомленням, своєчасним і точним виконанням відданих розпоряджень по тилу і технічному забезпеченню, а також надання безпосередньої допомоги виконавцям на місцях. Як правило, контроль повинен носити попереджувальний характер.

В першу чергу контролюються: готовність засобів управління тилом і технічним забезпеченням, організація взаємодії та управління; своєчасність отримання розпоряджень по тилу і технічному забезпеченню; знання і правильність розуміння посадовими особами поставлених завдань; відповідність прийнятих ними рішень поставленим завданням, які поставлені; своєчасність і якість виконання заходів з підготовки підрозділів тилу і технічного забезпечення та їх готовність приступити до виконання функціональних завдань точно у встановлений час; проведення заходів із захисту, охорони, оборони та маскуванню підрозділів тилу і технічного забезпечення.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Серед основних пропозицій щодо удосконалення змісту роботи ЗКБ з МТЗ під час підготовки бойових та інших дій слід зазначити визначення змісту рішення на тилове і технічне забезпечення, у тому числі й задуму тилового і технічного забезпечення, попередніх розпоряджень і розпоряджень по тилу і технічному забезпеченню.

Основними напрямками подальших досліджень можуть бути визначення порядку дій ЗКБ з МТЗ при виробленні рішення (замислу) на тилове і технічне забезпечення із застосуванням адаптивної структури метода

прийняття рішень на бойові та інші дії в різних умовах невизначеності обстановки шляхом проведення багатоваріантних розрахунків і моделювання тилового і технічного забезпечення бойових та інших дій з використанням Єдиної інформаційно-комутаційної мережі ЗСУ у рамках ЄАСУ ЗСУ.

Література.

1. Болотніков В. Й. Основи тилового забезпечення механізованих і аеромобільних підрозділів в сучасному бою: лекція. – Житомир: ЖВІ НАУ, 2009. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vkjournal.ru/doc/2356542>.
2. Бойовий статут Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина І. Окрема механізована, танкова бригада (полк). – К.: ГШ ЗСУ, 2009.
3. Бойовий статут Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина ІІ (батальйон, рота). – К.: Командування Сухопутних військ ЗСУ, 2010.
4. Затинайко О. І., Пальчук М. М., Потапов Г. М. Проблеми реформування та застосування Збройних Сил України в контексті сучасної теорії та практики воєнних конфліктів / О. І. Затинайко, М. М. Пальчук, Г. М. Потапов // Наука і оборона. – 2013. – №1. – С. 11-22 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nio.mil.gov.ua/pdf/2013-1.pdf>
5. Клименко А.І. Послідовність роботи заступника командира з тилу при організації тилового забезпечення з єднання (частини). Бойові документи тилу: лекція. – К.: НУОУ, 2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vk.com/doc34793434_173638457?hash=cab4f2766d3b8f8fe3&dl=9110c2a6759b5ff328
6. Клименко А. І. Тилове забезпечення механізованого (танкового) батальйону в бою: лекція. – К.: НУОУ, 2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vk.com/doc34793434_173638529?hash=130a99f62e4cc174c5&dl=ae481e43ab5f7f276c
7. Кривогуз Г. І. Пропозиції щодо методів і послідовності роботи заступника командира механізованого (танкового) батальйону з матеріально-

технічного забезпечення під час підготовки і в ході бойових та інших дій // Теоретичні та прикладні питання державотворення: зб. наук. пр. ОРІДУ/ Електронне наукове видання Нац. бібл. України ім. В. І. Вернадського. Вип. 11 – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. – 24 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fcgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Ftppd_2013_12_8.pdf&ei=WUmtU7-IMqKI4gS3_YC4CQ&usg=AFQjCNFkCTI2-ZzDRlCTYCFJGLjzs-yfBw&bvm=bv.69837884,d.bGE&cad=rjt

8. Кривогуз Г. І. Поняття «логістика» і його застосування при реформуванні органів управління тилом Збройних Сил України // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ/ [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 2 (46) – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 93–96.

9. Мальков Г. В. Відповіді на питання з навчальної дисципліни «Військовий тил» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.izbir.ru/material_vidpovid_viiskovy_til-vidpovid_viiskovy_til/

10. Можаровський В. М., Загорка О. М. Основні положення методики визначення варіанта (способу) бойових дій та складу угруповання військ (сил) для відбиття агресії / В. М. Можаровський, О.М. Загорка // Наука і оборона. – 2011. – №1. – С. 3–6 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nio.mil.gov.ua/pdf/2011-1.pdf>

11. Наставление по обеспечению боевых действий Сухопутных войск. Часть VIII. Техническое обеспечение (соединение, часть, подразделение). – М.: Воениздат, 1987, 312 с.

12. Настанова з військового тилу (тактична група, бригада, полк). Проект. – К. : МОУ, 2003.

13. Основи військового управління. Частина II. Основи служби штабів. Навчальний посібник / Стеценко О. О., Савков П. А., Ляхов М. О. За редакцією

Стеценка О. О. – К.: Ліра-К, 2007. – 177 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lira-k.com.ua/book-stezenko-ocnovi-upravl-viyskami-2.html>

14. Руководство по действиям роты (взвода) материального обеспечения. – М.: Воениздат, 1989. – 112 с.

15. Тактична підготовка підрозділів артилерії: навч. посіб. / П.Є. Трофименко, Ю.І. Пушкарьов, О.В. Панченко та ін. – Суми: Сумський державний університет, 2010. – 528 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zavantag.com/download/docs-16676252/16676252.doc>

16. Телелим В., Тимошенко Р., Приходько Ю. Військова освіта в системі безпеки та оборони держави / В. Телелим, Р. Тимошенко, Ю. Приходько // Наука і оборона. – 2013. – №4. – с. 21–28 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nio.mil.gov.ua/pdf/2013-4.pdf>

Літвак Акім Ізраїлович

доцент кафедри політичних і соціально-політичних наук

ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.мед.н.

РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

Дослідження присвячене розвитку підприємництва в системі охорони здоров'я за десять років. Проаналізовано нормативно-правову базу і офіційні статистичні дані. Встановлено, що обсяг вироблених в Україні платних медичних послуг всіма можливими виробниками за десять років (2002–2011 рр.) виріс майже у десять разів і досяг більш е 8,0 млрд. грн., демонструючи неухильне постійне щорічне зростання. В країні створене певне нормативно-правове середовище, що сприяє розвитку підприємництва.

Ключові слова: охорона здоров'я, платні медичні послуги

Litvak Akim

BUSINESS DEVELOPMENT IN THE HEALTHCARE

The research is devoted to the development of entrepreneurship in the health care system in 10 years. It was analysis regulatory documents and official statistics. It was shows that the volume of paid medical services in Ukraine in all possible producers for ten years (2002-2011) grew almost tenfold, and reached more than 8 milliardov UAH, demonstrating the steady annual growth. There is a regulatory environment that promotes enterprise development.

Keywords: health protection, requiring payment medical services.

Литвак Аким Израилевич

РАЗВИТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Исследование посвящено развитию предпринимательства в системе здравоохранения в течение десяти лет. Проанализирована нормативно-правовая

база и официальные статистические данные. Показано, что объем произведенных в Украине платных медицинских услуг всеми возможными производителями за десять лет (2002–2011 гг.) вырос почти в десять раз и достиг более 8 миллиардов грн., демонстрируя неуклонный постоянный ежегодный рост. В стране создана нормативно-правовая среда, которая способствует развитию предпринимательства.

Ключевые слова: охрана здоровья, платные медицинские услуги.

Постановка проблеми. Розвиток підприємництва виступає матеріальною основою подолання економічної кризи та вирішення соціально-економічних проблем і суперечностей, притаманних перехідній економіці. Високий рівень розвитку підприємництва дає економіці всі необхідні їй фактори, а саме: гнучкість, структурну перебудову, зростання науково-технічного прогресу, мобілізацію ресурсів населення, зменшує число безробітних та вирішує деякі проблеми, пов'язані з соціальним розвитком ринкового господарства. Саме тому становлення та розвиток підприємництва повинні бути основною стратегічною задачею державної політики нашої країни. У національній Доповіді (2009) сказано: «Проблеми інституційного та фінансового забезпечення розвитку підприємництва набувають сьогодні нової актуальності» [6]. В. Г. Гончарова наголошує: «Проблеми розвитку малого та середнього підприємництва актуальні і сьогодні, адже Україна переживає важку економічну і політичну кризу. Необхідно приділити увагу аналізу існуючих проблем розвитку підприємництва з урахуванням вступу нашої держави до СОТ і формування нових механізмів співпраці з Європейським Союзом» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Два слова «підприємництво» і «ринок» пов'язані нерозривними узами. Найкоротше й найбільш ємке визначення ринкової економіки звучить просто: «Економіка вільного підприємництва». А бізнес і підприємництво – по суті одне і те ж. Перехід української, як і будь-якої іншої економіки, до ринкових стосунків неминуче

пов'язаний зі становленням і розвитком підприємництва. Отже, обговорюючи економічні питання в цілому і про ринкову економіку зокрема, неминуче доводиться концентрувати увагу на підприємстві як невід'ємній складовій частині економічної діяльності. Початок систематичному дослідженню підприємництва у сучасній вітчизняній літературі поклали ринкові перетворення початку 90-х років. Проблемам підприємництва і ринкових відносин в системі охорони здоров'я присвячені праці багатьох вітчизняних дослідників: І. В. Агаркова, О. В. Виноградова, В. І. Євсєєва, М. П. Жданової, В. М. Лехан, М. В. Малаховської, К. В. Мних, В. Ф. Москаленко, З. О. Надюка, В. М. Пономаренка, В. М. Рудого, Н. Д. Солоненко, В. С. Столярова, В. В. Таран, В. Г. Черненко, М. Шевченко, М. М. Шутова та інших.

Таким чином, **актуальність даної роботи** полягає в дослідженні стану підприємницької активності у сфері охорони здоров'я й аналізі стану ринку платних медичних послуг і напрямку його розвитку в Україні.

Метою дослідження було вивчити стан підприємництва і обсягів ринку платних медичних послуг в країні і його динамічний розвиток за останні роки, регулюючу роль держави в цьому. **Об'єктом** дослідження виступила система охорона здоров'я, **предметом** дослідження стали підприємницькі й ринкові взаємовигідні і легально оплачувані стосунки в системі охорони здоров'я.

Для проведення аналізу статистичних даних про підприємництво і ринок медичних послуг в Україні нами були використані доступні статистичні дані МОЗ України і Державної служби статистики України за останні десять років (2002–2011 рр.) [4; 7; 8; 9; 10; 11; 13]. Було використано вертикальний і горизонтальний аналіз динамічних рядів відповідних показників. Ланцюгові індекси росту були вираховані за прийнятим у статистиці методом. Індекси випередження вираховувались як різниця між індексом росту обсягу й індексом росту цін з наступним визначенням знаку «+» або «-». Таким чином, нами було використано наступні методи: аналітичний, структурно-логічний, статистичні методи, графічний метод.

Виклад основного матеріалу. В результаті опрацювання всього матеріалу ми прийшли до наступного. Сьогодні підприємництво розглядається в двох аспектах: економічному і юридичному. Економічна сутність підприємництва полягає в тому, що це певний вид господарювання, де основним суб'єктом є підприємець, який раціонально комбінує фактори виробництва, на інноваційній основі та на власний ризик організовує та управляє виробництвом з метою отримання підприємницького доходу. Підприємництво є мистецтвом ділової активності, тому воно відрізняється за змістом і формами, за багатьма параметрами особливостей, індивідуальною діяльністю підприємця. Юридичний аспект підприємництва представлений у законодавчій базі, зокрема у Господарському кодексі воно визначається як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [2, ст. 42]. Держава створює політико-правове середовище, яке створює умови і правила діяльності для розвитку підприємництва і захищає національного виробника від нечесної конкуренції. Держава регулює підприємництво через нормативно-правові, організаційні (реєстрація, ліцензування, акредитація) й економічні важелі (податки, платежі, акцизи, кредитування, інвестиції та інші). Правова політика держави у сфері підприємництва в Україні має базуватися на конституційному визначенні загальнонаціональної мети: побудові суверенної, демократичної, соціальної, правової держави. Ця політика повинна якнайбільше сприяти підвищенню господарської активності суб'єктів підприємницької діяльності, забезпечувати створення умов для стабільного та необмеженого розвитку підприємництва і насамперед малого і середнього бізнесу [5; 6].

Підприємництво в сфері охорони здоров'я – це певна діяльність, спрямована на отримання максимального результату завдяки організації й використанню ресурсів з метою зміцнення і поліпшення здоров'я населення. Як

стверджують різноманітні соціологічні дослідження, проведені у різний час на різних територіях, – населення України у своїй більшості мало готово до прийняття платної медичної допомоги [3]. Як відомо, економічна природа підприємництва характеризується через його ознаки: ініціативу, комерційний ризик і відповідальність, комбінування чинників виробництва, новаторство [12, с. 4].

Підприємницька діяльність в Україні регулюється низькою законодавчих актів:

- Господарський кодекс України;
- Закон України «Про власність»;
- Закон України «Про господарські товариства»;
- Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»;
- Закон України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності»;
- Закон України «Про ліцензування»;
- Закон України «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інші.

За даними Державної служби статистики, у підприємницькій сфері охорони здоров'я за п'ять років (2007–2011 роки) було зайнято щорічно в середньому більше 100 тисяч людей (таб.1). Зайнятими працівниками статистична служба вважає кількість штатних, позаштатних і неоплачуваних (власників, засновників підприємства, та членів їхніх сімей) працівників. Основна кількість зайнятих працівників у підприємницькому секторі охорони здоров'я приходить на підприємства (76–82 тисячі людей), а інша невелика частина – на фізичних осіб (18–24 тисячі людей). Закономірною рисою представлених даних є зростання по рокам кількості зайнятих на підприємствах і зменшення їх в якості фізичних осіб підприємців.

Таблиця 1.

**Кількість зайнятих працівників у підприємницькому секторі
охорони здоров'я, тисяч осіб**

	2007	2008	2009	2010	2011
Всього	116,3	120,0	121,2	113,9	115,1
На підприємствах	77,3	76,3	76,0	80,9	82,2
Фізичні особи	22,7	23,7	24,0	19,1	17,8

Підприємницький сектор системи охорони здоров'я України складається, за даними МОЗ України (2008 р.), із 71 лікарняного закладу загальною потужністю 1860 ліжок. А також 1556 закладів, що надають амбулаторно-поліклінічну допомогу, серед яких майже третина – 453 заклади (29,1 %) – є за своїм профілем і спеціалізацією стоматологічними. Крім того, медичну допомогу населенню за плату надають ще 5267 приватних кабінетів створених фізичними особами, серед яких дві третини (62% – 3261 кабінет) є стоматологічними [4].

У підприємницькому секторі охорони здоров'я України, за даними МОЗ України, на 2008 рік було зайнято більше 33 тисяч найманих працівників. Серед цього числа майже 11 тисяч лікарів, або 2,38 лікарів на 10 тис. населення, і більше 9 тисяч середніх медичних працівників, або 2,0 середніх працівники на 10 тис. населення. Серед різних областей країни мінімальний показник цієї характеристики у 3 рази менший, а максимальний – в 3,6 рази більший за середній показник. Розкид між мінімальним і максимальним показником складає 7,74. Усі ці дані переконливо свідчать про нерівномірність розповсюдження підприємницької активності у сфері охорони здоров'я серед різних областей всієї країни.

Розподіл підприємницької активності у сфері охорони здоров'я серед різних областей країни демонструє, що найменше цей вид діяльності розповсюджений у Чернігівській області – лише 0,04 лікарів на 10 тис.

населення (всього п'ять лікарів) і у Волинській області – 0,8 на 10 тис. населення. Найбільші значення цього показника відзначаються у містах Севастополі і Києві відповідно – 8,54 і 6,71 на 10 тис. населення.

Серед областей, що мають менше одного лікаря на 10 тис. населення, відзначені чотири області: Волинська, Донецька, Полтавська і Чернігівська. Такий стан підприємницької активності у цих областях може бути пов'язаний із низькою платоспроможністю населення, високим рівнем безробіття і нижчим на третину або чверть у порівнянні з середнім по країні показником рівня заробітної плати працюючих. А низька пропозиція платних комерційних медичних послуг на цих територіях цілком відповідає низькому споживчому попиту і платоспроможності населення (табл. 2, 3).

Таблиця 2.

**Розподіл областей України за доступністю комерційної медицини,
число лікарів на 10 тис. населення.**

До 1,0 лікарів	1,0-2,0 лікарів	2,0- 3,0 лікарів	3,0 і більше лікарів
Волинська область	Вінницька область	Автономна Республіка Крим	Дніпропетровська область
Донецька область	Київська область	Кіровоградська область	Запорізька область
Полтавська область	Львівська область	Житомирська область	Івано-Франківська область
Чернігівська область	Одеська область	Закарпатська область	Луганська область
	Тернопільська область	Миколаївська область	м. Київ
	Чернівецька область	Рівненська область	м. Севастополь
		Сумська область	
		Харківська область	
		Херсонська область	
		Хмельницька область	
		Черкаська область	

**Характеристика фінансової спроможності населення
областей України, 2008 рік**

Області з низькою пропозицією комерційних послуг	Середня номінальна заробітна плата, грн.	Рівень безробіття, % до працездатного населення	Області з високою пропозицією комерційних послуг	Середня номінальна заробітна плата, грн.	Рівень безробіття, % до працездатного населення
Волинська	1380	4,1	Дніпропетровська	1876	2,5
Донецька	2015	2,0	Запорізька	1812	3,2
Полтавська	1661	4,7	Івано-Франківська	1543	3,7
Чернігівська	1370	4,7	Луганська	1769	2,4
			м. Київ	3074	0,6
			м. Севастополь	1726	0,9
Україна	1806	3,0	Україна	1806	3,0

Разом з тим, до групи областей, де пропозиції комерційних медичних послуг найбільші, а відповідний показник перевищує 3 лікаря на 10 тис. населення, відносяться, головним чином, високоіндустріальні області з розвиненою і потужною промисловою інфраструктурою і високим рівнем заробітної плати працівників у порівнянні з середнім показником у країні. У цій групі наступні області: Дніпропетровська, Запорізька, Івано-Франківська і Луганська. А також міста Київ і Севастополь (табл. 2, 3).

Серед лікарських спеціальностей у приватному секторі охорони здоров'я найбільшу пропозицію надають лікарі-стоматологи (біля 3000 осіб). За ними йдуть лікарі-терапевти (574), лікарі акушер-гінекологи (531), лікарі-педіатри (193), лікарі-кардіологи (148), спеціалісти хірургічних спеціальностей (хірурги, ортопедо-травматологи, нейрохірурги, онкологи – 324) та інші. Таким чином,

найбільша пропозиція йде від стоматологів спеціалістів, що опікуються хворобами внутрішніх органів у дорослих і дітей.

Обсяг вироблених в Україні **платних медичних послуг** всіма виробниками за десять років з 2002 по 2011 рік, за даними Державної служби статистики, виріс майже у десять разів і досяг більше як 8,0 млрд. грн., демонструючи неухильне постійне щорічне зростання. В той же час, обсяг **усіх різноманітних платних послуг**, що вироблені всіма виробниками за різними спеціалізаціями у країні, виріс у 6,6 рази і досяг більше 308 млрд. грн., демонструючи ту ж саму спрямованість до щорічного неухильного зростання (табл. 4). Разом з тим, питома вага платних медичних послуг у спільному обсязі всіх платних послуг, вироблених всіма виробниками в Україні, коливається від 2,4 % до 2,9 % у різні роки і демонструє загальну тенденцію до зниження за період, що аналізується. Це може свідчити про нижчі темпи розвитку платних медичних послуг в порівнянні з багатьма іншими видами оплачуваних послуг, які виробляються в країні.

Наявні дані також можуть свідчити про те, що у людей зберігається деяка альтернативна можливість задовольняти певні свої потреби у сфері зміцнення здоров'я за рахунок бюджетних джерел фінансування охорони здоров'я. І на даному етапі медична допомога, що надається населенню і сплачена фінансовими коштами з бюджету, виступає конкурентом платних медичних послуг. Отримані дані можуть також свідчити про те, що платні медичні послуги менш пріоритетні в своєму розвитку в нашій державі, ніж інші види платних послуг, що само по собі можна віднести до чинників соціального захисту населення державою.

Обсяги всіх вироблених медичних послуг, що були надані споживачам різними виробниками в системі охорони здоров'я, переважають у 2,4 рази у 2002 році й в 1,6 рази у 2011 році по відношенню до обсягів спожитих і сплачених населенням медичних послуг

Таблиця 4.

Співвідношення в Україні всіх платних послуг і платних послуг охорони здоров'я

Послуги	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Надано послуг охорони здоров'я в Україні, млн. грн.	1345,9	1614,5	1977,2	2511,0	2962,8	3786,9	5259,5	5967,3	6759,0	8057,4
Всього надано послуг в Україні, млн. грн.	46971,0	56121,3	74406,2	95832,3	120910,2	157005,1	215801,3	224583,6	256406,0	308160,6
Питома вага послуг охорони здоров'я в загальному обсязі послуг в Україні, %	2,9	2,6	2,4	2,6	2,5	2,4	2,4	2,7	2,6	2,6

Таблиця 5.

Індекси росту до попереднього року, %

№№	Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Індекс реаліз. всіх послуг в Україні	107,3	116,1	124,4	116,4	113,4	115,7	112,8	88,9	103,2	112,0
2	Індекс споживчих цін	100,8	105,2	109,0	113,5	109,1	112,8	125,2	115,9	109,4	108,0
3	Індекс зрост. мед. послуг, реалізованих населенню	-	120,5	123,4	138,8	125,6	134,4	136,3	120,4	117,2	133,0
4	Індекс зростання вироблених мед. Послуг	-	120,0	122,5	127,0	118,0	127,8	138,9	113,5	113,3	119,2
5	Індекс випередження ІМПН – ІСЦ Стр. 3 – Стр.2	-	+14,8	+14,4	+25,3	+16,5	+21,6	+11,1	+4,5	+7,8	+25

впродовж аналізованого періоду. Ці показники демонструють неухильне щорічне зменшення відносного коефіцієнта, що свідчить про певний перерозподіл купівельної активності від організацій до населення (рис. 1).

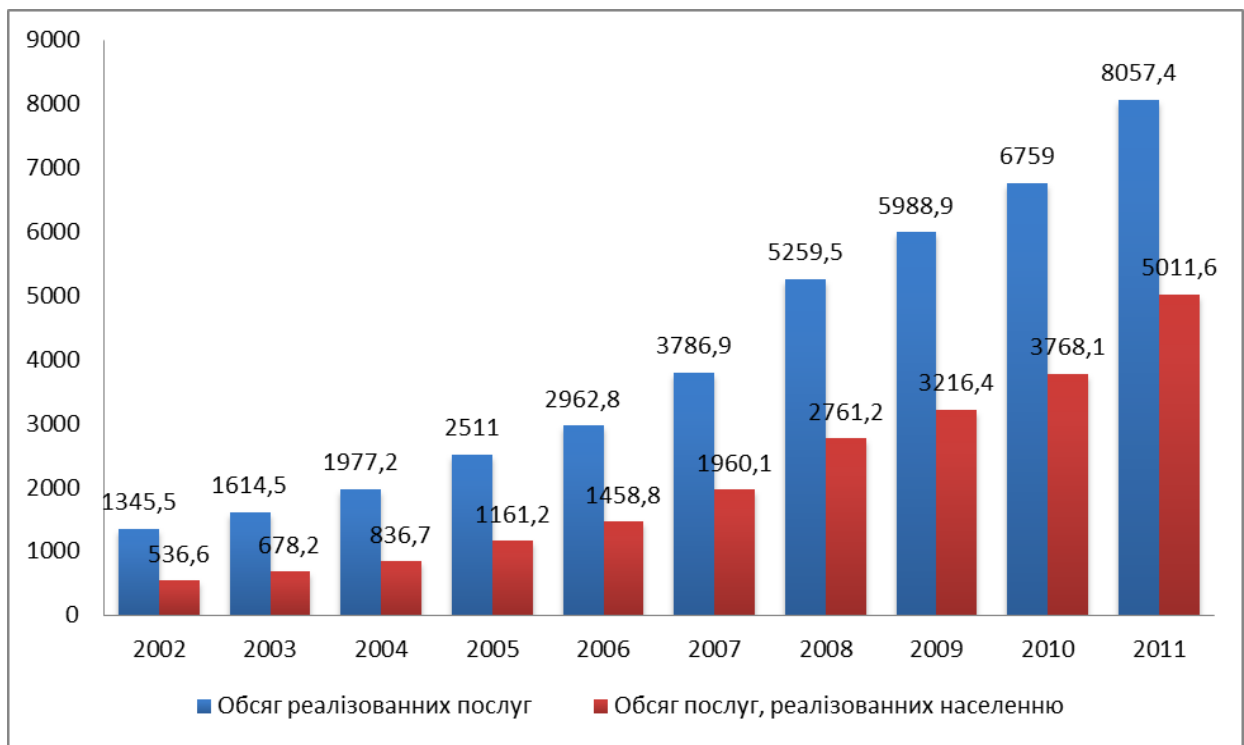


Рис. 1. Обсяги вироблених і спожитих населенням у 2002-2011 роках платних медичних послуг у млн. грн.

Щоб з'ясувати, чи не пов'язано зростання обсягів вироблених і реалізованих населенню комерційних медичних послуг зі зростанням цін, ми провели порівняння зростання індексу цін за даними офіційної статистики і зростання обсягу спожитих платних медичних послуг населенням. Реалізовані населенню медичні послуги за цей же період щорічно зростали в середньому на 22,2 %, з коливанням коефіцієнта в окремі роки від 13 % до 39 %. Індекс споживчих цін за цей же період коливався від 0,8 % до 25,2 % у різні роки, в середньому склавши щорічне зростання на 10,9 % до попереднього року. Індекс випередження зростання вироблених медичних послуг до індексу цін щорічно в

середньому склав 15,6 пунктів з коливанням даного показника від 4,5 до 25,3 пунктів в різні роки.

Співвідношення обсягу консолідованого бюджету системи охорони здоров'я і витрат населення із сімейних бюджетів на медицину коливається від 58 до 72 гривень державних коштів на кожні 10 гривень витраченими офіційно населенням на платні послуги із сімейних бюджетів і бюджетів соціального розвитку організацій (табл. 6).

Динаміка співвідношення бюджетного фінансування системи охорони здоров'я і витратами населення на медичну допомогу за представленими офіційними даними свідчать, що за всі роки, що аналізуються, консолідований бюджет медичної галузі щорічно зростає з 7,5 млрд. грн. у 2002 році до 49,0 млрд. грн. у 2011 році. Разом з тим, темп зростання бюджету охорони здоров'я і витрат населення на платні медичні послуги дещо різний. Так, у 2002 році на кожні 10 гривень витрачених населенням на медичну допомогу держава витрачала 58 гривень, а у 2007 році цей показник збільшився до 72 гривень. У наступні роки відбулося скорочення витрат держави на охорону здоров'я по відношенню до витрат населення на медичні цілі до 61 гривні бюджету на кожні 10 гривень витрат населення.

Описані тенденції щодо динаміки витрат на медичні потреби населення збігається з наявною динамікою загальних доходів домогосподарств і їх витрат. Національна статистка свідчить, що протягом 2000–2007 рр. в Україні спостерігалось постійне випередження зростання загальних доходів домогосподарств над їх сукупними витратами. Однак, у 2008 році ця тенденція була порушена, що і обумовило зниження купівельної спроможності доходів домогосподарств. Зростання реальної заробітної плати у 2001–2006 роках щороку становило 15-20 %, у 2007 і 2008 роках цей приріст значно менший (відповідно 12,5 % та 6,3 %), що було зумовлено інфляцією [6].

Таблиця 6.

Співвідношення бюджетного фінансування і платних медичних послуг

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Консолідований бюджет ОЗ млрд. грн.	7,54	9,71	12,2	15,5	19,7	26,7	33,6	36,6	44,7	49,0
Обсяг вироблених платних медичних послуг, млрд. грн.	1,3	1,6	2,0	2,5	3,0	3,7	5,3	6,0	6,7	8,0
Координаційний коефіцієнт	10,0 : 58,0	10,0 : 61,0	10,0 : 61,0	10,0 : 62,0	10,0 : 65,6	10,0 : 72,1	10,0 : 63,4	10,0 : 61,0	10,0 : 66,7	10,0 : 61,3

Висновки. Дані державної статистичної звітності та їх динаміка за десять років переконливо свідчать нам про те, що в Україні створилася стійка невідворотна тенденція збільшення як обсягів виробництва різними (державними і комунальними, відомчими і приватними) медичними організаціями платних послуг, так і збільшення реальних обсягів споживання платних медичних послуг населенням за рахунок витрат із сімейних бюджетів при зростанні заробітної плати.

Ці дані також свідчать про перерозподіл витрат на медичні потреби окремої людини між державою і сімейними бюджетами на користь останніх. Таке збільшення витрат з сімейних бюджетів на медичні потреби членів сім'ї останніми роками примушує населення все частіше брати на себе відповідальність за вибір необхідних медичних послуг і організацій, які їх надають, що створює конкурентне середовище, яке може вплинути на якість медичної допомоги і сервісу в медичних закладах. А збільшення навантаження фінансових витрат на сімейні бюджети, пов'язане з витратами з приводу здоров'я окремого члена родини, може примусити населення більше уваги надавати запобіжним заходам, ретельніше і свідоміше ставитись до свого здоров'я, уникаючи безглузвих ризиків (вживання алкоголю, паління тютюну, нераціональне харчування, малорухомий образ життя), що можуть нести шкоду стану здоров'я окремої людині, формувати сімейні традиції здорового способу життя та правильної поведінки.

Купівельна спроможність населення, що забезпечує зростання обсягу платних медичних послуг, залежить від зростання заробітної плати. Приватна медицина хоча і повільно, але впевнено зміцнює свої позиції на ринку надання медичних послуг. В першу чергу підкорюючи ті сегменти ринку, де завжди була слабо розвинена державна медицина та водночас зберігався стійкий попит: стоматологію, гінекологію, косметологію тощо.

Разом з тим можна говорити, що за останні роки відбулося суттєве збільшення бюджетних коштів, що виділяються на охорону здоров'я, але це

зростання не було пропорціональним до зростання витрат населення. Постійне розширення обсягів ринку платних медичних послуг свідчить, що він стає додатковим джерелом впливу на здоров'я населення. В той же час населення обмежене у своїх фінансових можливостях, щоб купувати платні медичні послуги, але добре розуміє і оцінює переваги вільного доступу і вибору при купівлі медичних послуг. Для того, щоб певним чином збалансувати потреби населення в медичних послугах на платній основі й забезпечити соціальний захист вразливих верств населення, необхідно негайно вводити обов'язкове соціальне медичне страхування.

Отримані дані свідчать, що у системі надання медичної допомоги населенню сформувалися і динамічно й одночасно розвиваються два сектори: безкоштовний – державний, який фінансується із бюджету, і приватний – платний (легально оплачуваних медичних послуг), який фінансується більш як наполовину коштами із сімейних бюджетів. При чому платний сектор медичної допомоги в системі охорони здоров'я держави за своїми обсягами поступово перетворюється на вагомий чинник впливу на здоров'я населення. Платний сектор дає додаткові робочі місця, впливаючи певним чином на трудову зайнятість населення, що в умовах кризових явищ в країні й світі має свою доцільність. Він сприяє покращенню добробуту медичних працівників – і не тільки лікарів, а й медичних сестер і санітарок, інших допоміжних працівників, зайнятих цією справою. Становлення ринкових і конкурентних відносин в системі охорони здоров'я відбуваються за умови формування приватної власності й формування ще малого, але вже діючого прошарку медичних працівників – підприємців-власників, які є носіями і розповсюджувачами ринкової ідеології і ринкових відносин. Поширеність підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я в країні за адміністративними територіями дуже нерівномірна і цілком залежить від платоспроможності населення, його зайнятості у виробництві й її рівня заробітної плати в окремому регіоні на одного працівника.

Кожен з цих секторів, (безкоштовний державний і платний приватний) працює за своїми правилами, які потребують узгодженості й розвитку. Існування двох секторів медичної допомоги створює конкурентне середовище і додаткові стимули для подальшого розвитку і набуття певних переваг для окремих виробників медичних послуг в порівнянні з іншими гравцями медичного ринку платних послуг. Разом з тим слід завжди пам'ятати, що система охорони здоров'я, на якій б сектори вона не розділялася, є єдиним простором в державі й незмінною єдиною місією, де повинні діяти єдині принципи лікувально-діагностичного процесу і етичні медичні норми. Головним і об'єднувальним регулювальником в цьому медичному просторі разом з державними інституціями виступає людина – споживач медичної послуги. Тому турбота про безпеку і якість медичної допомоги, що надається як за плату споживача, так і безкоштовно для нього, є найважливішим пріоритетом держави.

Щоб створити режим активізації розвитку підприємництва повинні бути систематизовані у наступні групи важелів держави: організаційно-правові, фінансові, економічні й соціальні. Але формування правової бази підприємництва є найголовнішою передумовою його становлення та розвитку. Універсальним інструментом, що поєднує в собі як інтереси підприємницького загалу, так і держави, виступає «Європейська хартія малих підприємств», до якої приєдналася Україна. Запровадження в Україні принципів «Європейської хартії для малих підприємств» є логічним продовженням політики Уряду щодо пріоритетності підтримки підприємництва в Україні та сприятиме розвитку малого та середнього бізнесу, поліпшенню стосунків влади і підприємців, покращенню бізнес-середовища та підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних підприємств.

Література

1. Гончарова В. Г. Роль держави у розвитку малого та середнього підприємництва. / В.. Гончарова // Науковий вісник АМУ: збірник наукових праць. Серія «управління». 2011. Вип. 3. – С. 313–319.

2. Господарський кодекс України: чинне законодавство із змінами і доповненнями на 2 вересня. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 160 с.
3. Літвак А.І. Аналіз ринку медичних послуг в Україні. / А. І. Літвак // Охорона здоров'я в регіонах: влада і громада. Збірка матеріалів по дослідженню політики охорони здоров'я в Україні. Одеса. 2007. – С. 50–69.
4. Охорона здоров'я України: стан, проблеми, перспективи. / за редакцією В. М. Князевича. – К.: Видавництво Київ. 2009. – 437 с.
5. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні: Національна доповідь / К. О. Ващенко, З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. М. Геєць, Е. М., Кужель О. В., Лібанова та ін. – К., Держкомпідприємство, 2008. – 226 с.
6. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь. / за заг. ред. В. М. Гейця [та інш.] К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
7. Статистичний щорічник Україна за 2007 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К. : Консультант, 2008. – 575 с.
8. Статистичний щорічник Україна за 2009 рік. / За ред. О. Г. Осауленка. – К. : Держпідприємство «Інформаційно-аналітичне агентство», 2010. – 567 с.
9. Статистичний щорічник Україна за 2010 рік. / За ред. О. Г. Осауленка. – К. : Держпідприємство «Інформаційно-аналітичне агентство», 2011. – 560 с.
10. Статистичний щорічник Україна за 2011 рік. / За ред. О. Г. Осауленка. – К. : Держпідприємство «Інформаційно-аналітичне агентство», 2012. – 562 с.
11. Україна у цифрах 2011: Статистичний збірник. Державна служба статистики. / За ред. О. Г. Осауленка. – Київ. 2012. – 251 с.
12. Шнипко О. Сутність підприємницької діяльності та основні умови її розвитку в Україні / О. Шнипко // Економіка, 2001. – № 6. – С. 3–6.
13. Щорічний статистичний збірник 2011 / Державна служба статистики України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Никитюк Галина Леонідівна

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентіві України

**ПРОТИДІЯ ІНФОРМАЦІЙНІЙ АГРЕСІЇ
ЯК УМОВА ФОРМУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

У статті обґрунтовано зростаючу роль інформаційного чинника в сучасну добу, його вплив на суспільну свідомість громадян під час інформаційної війни, зокрема в ході ескалації українсько-російського конфлікту. Зроблено висновок, що в умовах формування й збереження національної ідентичності як об'єднувального чинника українського суспільства важливим постає гарантування захищеності інформаційного простору України від інформаційної агресії інших країн.

Ключові слова: національна ідентичність, нація, інформаційна сфера, інформаційна війна, національна безпека, державне управління.

Nykytyuk Galina

**COUNTERING AGGRESSION INFORMATION AS A CONDITION
OF THE FORMATION OF NATIONAL IDENTITIES
IN MODERN UKRAINE**

The article analyzes the role of information factors in the modern era, its impact on public awareness of citizens in the information war, especially during the escalation of the Ukrainian-Russian conflict. It is concluded that the formation and preservation of national identity as a unifying factor in Ukrainian society raises important to guarantee the security of the information space of Ukraine Information aggression of other countries.

Keywords: national identity, nation, information field, information warfare, national security, public administration.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ АГРЕССИИ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

В статье обоснована возрастающая роль информационного фактора в современную эпоху, его влияние на общественное сознание граждан во время информационной войны, в частности в ходе эскалации российско-украинского конфликта. Сделан вывод, что в условиях формирования и сохранения национальной идентичности как объединяющего фактора украинского общества важным есть гарантирование защищенности информационного пространства Украины от информационной агрессии других стран.

Ключевые слова: национальная идентичность, нация, информационная сфера, информационная война, национальная безопасность, государственное управление.

Постановка проблеми. Сучасна ситуація в Україні виявляє гостру потребу переосмислення ролі інформації у житті суспільства, що стала поряд з фінансовими, трудовими, природними, стратегічними ресурсами, й водночас є рушійним фактором економічного та соціогуманітарного розвитку. Нині спостерігається значний прогрес у розвитку інформаційних технологій, кардинально зростає роль масових комунікацій, мас-медіа та інформації, яку вони поширюють. Така тенденція суттєво впливає не тільки на переважну більшість сфер соціально-політичного життя, а й на суспільну свідомість громадян. У цілому, інформаційні технології створюють нові можливості для контролю й маніпуляції масовою свідомістю у внутрішній політиці й нові ефективні засоби міждержавного протиборства, а отже, і нові загрози національній ідентичності. А тому в контексті формування й збереження національної ідентичності українського суспільства надзвичайно важливим в сучасних умовах постає захист інформаційного простору від інформаційної агресії інших країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Становлення національної ідентичності в контексті формування української політичної нації розглядають такі вітчизняні дослідники, як М. Вівчарик, Ф. Горовський, В. Євтух, В. Жмир, С. Здіорук, О. Картунов, Г. Касьянов, І. Кресіна, Л. Нагорна, О. Майборода, А. Пономарьов, Н. Пелагеша, А. Ручка, Ю. Римаренко, В. Трощинський, М. Шульга та ін.

В цьому ж ряду варто назвати дослідження зазначеної проблематики в межах науки державного управління, авторами яких є Т. Безверха, І. Голос, П. Надолішній, В. Карлова, В. Коваль, Ю. Куц, І. Попова, Т. Сенюшкіна, М. Сичова, І. Тохтарова.

На окрему увагу заслуговує книга В. Кременя, В. Ткаченка «Україна: ідентичність у добу глобалізації (риси метадисциплінарного дослідження)», автори якої аналізують практичні наслідки глобалізаційних впливів на національну ідентичність й вказують на необхідність формування нової політики держави, основним завданням якої має стати поєднання інформаційних технологій із культивуванням гуманістичних культурних цінностей заради розв'язання проблем, що постають перед людьми в інформаційну епоху.

Важливим є науковий доробок Т. Воропаєвої, яка розглянула проблему національної самоідентифікації громадян України в контексті інформаційно-психологічної безпеки української нації.

Різні аспекти національної ідентичності в процесі становлення української державності досліджують М. Головатий, Є. Головаха, Я. Грицак, А. Колодій, В. Лісовий, І. Лопушинський, М. Михальченко, М. Пірен, І. Розпутенко, П. Ситник, В. Скуратівський.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Варто зазначити, що розробленість теорії інформаційної політики у вітчизняній і світовій науці державного управління традиційно вважається достатньо дослідженою. Водночас потребує подальшого розгляду інформаційний вплив на формування й збереження національної ідентичності в науці державного управління.

Відтак, **метою статті** є дослідження впливу інформаційного чинника на національну ідентичність українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. В сучасному суспільстві нагнітання емоційного напруження в інтернеті та інших засобах масової інформації навколо важливих для українських користувачів тем є відображенням загального соціально-політичного становища. Україна давно перетворилась на «поле війни ідентичностей». Починаючи з минулого року, «вона набирає все загрозливіших форм та масштабів». А тому коли така тема піднімається в ЗМІ, варто пересвідчитись, чи «не є це провокацією з боку зацікавлених сторін». Адже сьогодні ведеться «повномасштабна війна за Україну, за її суспільні світоглядні орієнтації, за ідентичність» [5].

Нині в соціальному просторі України спостерігаються два далеко неоднозначні, але взаємопов'язані процеси. Перший – швидкий відхід від колоніальності, імперськості та російської спільності й формування нової української ідентичності. Другий – гібридна війна, яку проводить Росія, об'єктивно сприяє подальшій консолідації населення України, об'єднанню громадян на Сході і Заході у відстоюванні своєї державності, територіальної цілісності. За цих умов зростає значущість національної ідентичності як чинника становлення незалежної держави, яка полягає в тому, що впливаючи на життєдіяльність національної спільноти, вона здійснює ряд функцій, серед яких найважливішими є: територіальна або демаркаційна (ототожнюючи себе (націю) з певною територією, вона захищає її від зовнішніх ворогів) та консолідаційна (об'єднання суспільства навколо спільних цінностей та ідеалів), що актуально в сучасному українсько-російському конфлікті. Однією з особливостей останнього є інформаційна війна, метою якої є дестабілізація ситуації в південних та східних регіонах України, ескалація міжетнічних, міжконфесійних конфліктів. Водночас переслідується мета внести в українське суспільство сумніви, паніку з метою радикалізації дій проти влади. Підтвердженням є опитування, проведені газетою «Голос Америки» у травні 2014 року, де на питання: «Чи погоджуєтесь ви, що Україна та Росія

перебувають у стані інформаційної війни?» 98% тих, хто проголосував на її веб-сторінці, вважають, що інформаційне протистояння має місце, і лише 2 % з цим не погоджуються [12]. У зв'язку з цим, в соціальних мережах з'явилося багато україномовних та й російськомовних маніпулятивних тролів, які входять в різні групи і публікують поряд із патріотичними провокативні звернення. Маніпулятивні практики ЗМІ щодо соціально-політичних процесів призводять до втрати державницьких основ суспільного розвитку, зміни світоглядно-ціннісних орієнтирів в українському суспільстві. А відсутність розробленого механізму контролю за характером достовірності й використанням інформаційного простору в суспільстві – до порушення прав громадян на об'єктивну інформацію, а також до формування у суспільстві неправдивого розуміння як історичного минулого державотворення, так і сьогодення.

Як приклад подібної практики, кремлівські медіа висвітлюють попередню опозицію, котра «захопила владу» в країні «шляхом перевороту», нібито серед її представників – лише «екстремісти та нацисти», що обіцяють «садити за ґрати» всіх, хто розмовлятиме російською. Використовуються й соціальні мережі, зокрема ресурс «Вконтакте», завдяки чому російські спецслужби можуть отримати доступ до інформації будь-якого користувача цієї соцмережі. Також російська влада традиційно послуговується соцмедіа з метою дискредитації активістів й політиків; створення ілюзії великої кількості незгідних із основними настроями користувачів соцмережі та наявності «альтернативних» думок.

За допомогою усіх видів медіа російська пропаганда намагається дезінформувати та дезорієнтувати населення України; вплинути на прийняття рішень, вигідних для себе. Так, тривалий час в одній із соціальних мереж Росії поширювалась інформація, що у «столиці Західної України створено Львівську народну республіку» зі своїм триколом і девізом: «Союз з Новоросією! Зупиніть АТО! Визволили Львів у 1944 – визволимо і сьогодні». Сторінка «борців» з'явилася у російській соціальній мережі. Її автори радять дописувачам зберігати анонімність, бо «бандерівці» не дрімають [6]. Як

результат, локальні масштаби наслідків використання «брудних» інформаційних технологій поступово переростають у глобальні – відчуження громадян від своєї держави [1].

Отже, наслідком інформаційних впливів в Україні є:

- маніпулювання громадською думкою і політичною орієнтацію населення країни з метою створення політичної напруги та стану, близького до хаосу;
- дестабілізація соціально-економічних та політичних відносин між партіями, об'єднаннями і рухами з метою розпалення конфліктів, стимулювання недовіри, підозри, загострення ворожнечі, боротьби за владу;
- провокування соціальних, політичних, національно-етнічних і релігійно-конфесійних зіткнень;
- дискредитація фактів історичної, національної самобутності народу, зміна системи цінностей, які визначають спосіб життя і світогляд людей;
- нав'язування свого способу життя та поведінки та світогляду майбутнього, які мають наслідувати інші народи.

Варто зазначити, що на маніпулятивні практики з боку Росії часто «закривали очі», що не в останню чергу призвело до подій весни 2014 року. Країна і суспільство опинилися в новій реальності. Добре спланована і налагоджена пропаганда Росії наочно продемонструвала масштаби можливих загроз та викликів. Згідно з недавнім дослідженням, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи», українці різних регіонів віддають перевагу насамперед телеканалам як джерелу політичних новин. Істотні регіональні відмінності у структурі телеглядачів політичних новин були виявлені щодо телеканалів «Інтер» та «Україна», де понад 60 % телеглядачів – жителі Півдня та Сходу, і лише 10–15 % становлять жителі Заходу. Найбільш значущими регіональними відмінностями відрізняються російські телеканали, де 78 % глядацької аудиторії політичних новин становлять жителі Сходу та Півдня. З іншого боку, окремим телеканалам як джерелу політичних новин віддають перевагу жителі Заходу та Центру: 5 канал (66 %), TVi (78 %), Gromadske.TV

(89 %), Espresso.TV (94 %). Така диференціація позначилася на тому, що у телеглядачів різних телеканалів сформувалося різне ставлення до Майдану. Особливо позитивно ставляться до Майдану телеглядачі Громадського телебачення (85 % повністю або переважно підтримують Майдан), Espresso.TV (79 % підтримки), TVi (70 % підтримки), 5 канал (61 % підтримки). Найбільш негативно ставляться до Майдану ті, хто дивиться політичні новини на російських телеканалах (73 % не підтримують Майдан), а також на «Інтері» (не підтримують Майдан 61 %), «Україні» (61 %) [7]. Результати цього дослідження ще раз демонструють деструктивний інформаційний тиск Росії, що негативно впливає передусім на осіб з маргінальною та подвійною етнічною ідентичністю. У зв'язку з цим постає проблема гарантування інформаційної безпеки громадян України. Безперечно, інформаційний простір – це стратегічний ресурс будь-якої нації, проте українській владі так і не вдалося встановити всебічний регуляторний контроль. За таких обставин, очевидним є відсутність механізмів й інструментів державного управління щодо захисту інформаційного простору країни. І український, і міжнародний досвід останніх років свідчить, що в цілому завдання різкого скорочення незаконного розповсюдження та споживання медіа-контенту цілком вирішуване. Наявні перешкоди носять не технічний, а світоглядний, правовий і політичний характер.

Регуляторний вплив держави на формування й збереження національної ідентичності українського суспільства здійснюється через відповідні механізми управління, в тому числі й інформаційний. Його суть полягає у відновленні цілісності та захисті національного культурно-комунікаційного простору, в якому відбувається усвідомлення своєї національної ідентичності та корекція уявлень про неї більшістю громадян. Це здійснюється шляхом сприяння культурному розвитку українського народу, громадян України всіх національностей, утвердженню їх духовності та моралі, доступу членів суспільства до загальнолюдських цінностей, захисту прав та інтересів авторів,

видавців і споживачів видавничої продукції, а також захисту суспільства від розповсюдження продукції, що негативно впливає на суспільну мораль.

Правовою основою щодо збереження ідентичності в інформаційному суспільстві є закони та нормативно-правові акти, спрямовані на утвердження національного самоусвідомлення та цивілізаційної єдності української нації. Так, розроблена ще у 2007 році Стратегія Національної безпеки акцентує увагу на посиленні негативного зовнішнього впливу на інформаційний простір України, що загрожує розмиванням суспільних цінностей і національної ідентичності. Завданнями визначається захист таких життєво важливих інтересів, як збереження і розвиток духовних і культурних цінностей українського суспільства, зміцнення його ідентичності на засадах етнокультурної різноманітності [11].

Також у Доктрині інформаційної безпеки України визначено, що реальними та потенційними загрозами в соціальній та гуманітарній сферах є:

- відставання України від розвинутих держав за рівнем інформатизації соціальної та гуманітарної сфер, насамперед освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури;
- недодержання прав людини і громадянина на одержання інформації, необхідної для захисту їх соціально-економічних прав;
- поширення в засобах масової інформації невластивих українській культурній традиції цінностей і способу життя, культу насильства, жорстокості, порнографії, зневажливого ставлення до людської і національної гідності;
- тенденція до витіснення з інформаційного простору та молодіжної культури українських мистецьких творів, народних традицій і форм дозвілля;
- послаблення суспільно-політичної, міжетнічної та міжконфесійної єдності суспільства;
- відставання рівня розвитку українського кінематографу, книговидання, книгорозповсюдження та бібліотечної справи від рівня розвинутих держав [3].

Державна політика щодо формування й збереження національної ідентичності реалізується багаторівневою системою інститутів влади та

управління, зокрема у сфері радіо і телебачення, видавничої справи і преси – Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, Національною телекомпанією України, Національною радіокомпанією України, Державною телерадіокомпанією «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення», Державною телерадіокомпанією «Культура», обласними державними телерадіокомпаніями, Київською державною телерадіокомпанією, Українським національним інформаційним агентством «Укрінформ», Концерном радіомовлення, радіозв'язку та телебачення, Українською студією телевізійних фільмів «Укртелефільм».

Соціально-політичні зміни, що відбуваються в Україні після Майдану, активізували політику держави в напрямку реформування організаційно-правових відносин в інформаційній сфері. Так, постановою Верховної Ради України від 28 лютого 2014 року № 837-VII було висловлено недовіру Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення за результатами розгляду звіту за 2013 рік [8], наслідком чого стало дострокове припинення повноважень її членів та формування нової. В середині березня 2014 року органи влади ввели заборону на трансляцію в Україні програм чотирьох російських телеканалів. Зрозуміло, що лише заборони російських каналів недостатньо. Як результат, у квітні 2014 року було прийнято Закон України «Про суспільне телебачення і радіомовлення України», який створює правові основи діяльності Суспільного телебачення і радіомовлення України, визначає засади діяльності Національної суспільної телерадіокомпанії України, основними завданнями якої окреслено:

- об'єктивне, повне і своєчасне інформування суспільства про найважливіші соціально-політичні та економічні події в Україні та за її межами;
- сприяння консолідації українського суспільства;
- сприяння розвитку української мови та культури, мов і культур національних меншин;

- задоволення інформаційних, культурних та освітніх потреб громадян, у тому числі шляхом створення та поширення економічних, культурно-мистецьких, навчально-пізнавальних, розважальних, спортивних програм, програм для дітей та молоді, людей з обмеженими фізичними можливостями, національних меншин, інших соціальних груп;
- сприяння зміцненню міжнародного авторитету України [4].

Водночас, 17 червня 2014 року Верховна Рада України ухвалила постанову “Про звернення Верховної Ради України до Міжнародної федерації журналістів, Європейської федерації журналістів, Асоціації європейських журналістів, міжнародної організації «Репортери без кордонів», Міжнародного олімпійського комітету щодо інформаційно-психологічної агресії, що здійснюється засобами масової інформації Російської федерації проти України”. В постанові зазначено, що з боку Російської федерації ведеться скоординована і цілеспрямована інформаційна війна проти України. Зокрема, з метою маніпулювання суспільною свідомістю в Україні та за її межами через російські засоби масової інформації поширюється недостовірна, неповна та упереджена інформація про Україну. «Ключовими завданнями такої інформаційно-психологічної операції є: деморалізація населення України, особового складу Збройних Сил України, а також спонукання їх до державної зради й переходу на бік супротивної сторони, формування у громадян України та Росії викривленого бачення подій, що відбуваються, а не їх дійсних причин та наслідків» [9].

Не можна оминати й той факт, що загострення ситуації в Україні позначилось й на активності громадянського суспільства: почали створюватись ресурси, які можуть допомогти змінити дану ситуацію. На початку березня 2014 року був запущений сайт для перевірки фактів Stopfake.org, ініціаторами створення якого стали випускники та студенти Могилянської школи журналістики та програми для журналістів та редакторів Digital Future of Journalism, а також до проекту долучилося багато журналістів, маркетологів, програмістів, перекладачів.

Крім того, організацією «Громадська платформа України» за підтримки Дніпропетровської обласної державної адміністрації, Служби безпеки України і Антитерористичного центру при СБУ в рамках п'яти областей України створено єдиний Антикризовий медіа-центр. Завдання Центру – надавати світовій спільноті, закордонним українцям об'єктивну інформацію про події в Україні, виклики та загрози національній безпеці, зокрема у гуманітарній сфері.

Мережа «Радіо Свобода» нещодавно відкрила нову кримську веб-сторінку татарською, українською і російською мовами, зі спеціальними новинами, що публікують журналісти – фрілансери [10]. Це дасть змогу вплинути на формування світогляду дезінформованого населення.

Позитивним меседжем стала слухна думка экс-міністра культури Латвії Сарміте Елерте, яка вказала на те, що, по-перше, слід підвищувати професійний рівень журналістів. По-друге, особливої підтримки потребують суспільні медіа, оскільки вони є гарантією надання громадянам правдивої інформації. Але найголовніший інструмент протидії – та робота, яку поступово повинна зробити кожна країна, відповідаючи на питання про свою ідентичність та історію. Потрібно вкладати гроші не лише у військо, а й в культуру, мову, школи, формуючи світоглядні орієнтири та створюючи при цьому «своєрідну імунну систему», яка зможе протистояти ворогам [2]. На нашу думку, виконання зазначених рекомендацій стане вагомим поштовхом до формування та збереження національної ідентичності співвітчизників в контексті євроінтеграційної політики України.

Висновки. Таким чином, в умовах формування національної ідентичності українського суспільства важливим постає гарантування захищеності інформаційного простору країни. Адже свобода слова не повинна бути інструментом маніпуляції суспільною свідомістю, особливо зі сторони агресора. Цього можна досягти шляхом вироблення дієвої державної інформаційної політики: від донесення «місії» країни до створення і підтримки відповідних інженерно-технічних потужностей та інформаційної організації, що будуть відповідати реальним і потенційним загрозам. Разом з тим,

потребують оновлення механізми державного управління щодо розвитку освіти, культури, науки, релігії. Всі ці складники є фундаментом, який дозволяє збудувати політичну націю – сильного гравця на міжнародній арені.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в дослідженні державно-управлінських підходів до проблеми національної ідентичності в умовах реалізації євроінтеграційної політики України.

Література.

1. Воропаєва Т. Національна ідентичність громадян України та інформаційно-психологічна безпека / Т. Воропаєва // Наукові записки. Серія «Культурологія» (Проблеми культурної ідентичності: глобальний та локальний виміри. Матеріали міжнародної наукової конференції 23-24 квітня 2010, Острог – 2010). – Острог : Вид-во Нац. ун-т «Острозька академія», 2010. – Вип. 5. – С. 181–196.

2. Гривінський Р. Інформаційна війна дозволяє економити на військових засобах / Р. Гривінський // День. – 2014. – № 92–93 (4215–4216). – С. 17.

3. Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 8 липня 2009 року № 514/2009 // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9570.html>

4. Закон України "Про Суспільне телебачення і радіомовлення України" (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/humanities_council_proekt_tv.html . – Назва з екрана.

5. Замітки інформаційна війна – Блоги – I.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://blog.i.ua/search/?type=label&words=141560>.

6. Інформаційна війна докотилась і до Галичини [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://versii.if.ua/bez-rubriki/informatsiyna-viyna-dokotilas-i-do-galichini/>

7. Офіційний сайт Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». Телебачення як джерело політичних новин – загальнонаціональне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/telebachennja-jak-dzherelo-politichnih-novin---zagalnonacionalne-opituvannja.html

8. Про висловлення недовіри Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення за результатами розгляду звіту за 2013 рік: постанова Верховної Ради України від 28. 02. 2014 № 837-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/837-18>

9. Про звернення Верховної Ради України до Міжнародної федерації журналістів, Європейської федерації журналістів, Асоціації європейських журналістів, міжнародної організації «Репортери без кордонів», Міжнародного олімпійського комітету щодо інформаційно-психологічної агресії, що здійснюється засобами масової інформації Російської федерації проти України: постанова Верховної Ради України: прийнята 17 червня 2014 року № 4026а [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51228

10. Сірук М. Зміни в Україні та «Голос Америки» // День. – 2014. – № 106 - 107 (4229 - 4230). – С. 20.

11. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007 // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>

12. Українці кажуть, що між Києвом та Москвою інформаційна війна [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ukrainian.voanews.com/content/article/1908584.html>

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ДЛЯ ДОРΟΣЛИХ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД НОВІТНЬОЇ ІСТОРІЇ**

В статті йдеться про андрагогіку – ця наука вивчає зміст, форми, методи та засоби організації навчання дорослих людей з метою полегшення їхнього навчання, задоволення їхніх освітніх потреб, підвищення операціональності отриманої освіти під час вирішення життєвих проблем, досягнення індивідуальних цілей, самореалізації особистості. Аналізується андрагогіка як теорія і практика навчання, що розкриває специфічні закономірності заосвоєння знань та вмінь дорослим суб'єктом навчальної діяльності, а також особливості керівництва цією діяльністю з боку державного управління.

Ключові слова: навчальна діяльність, андрагогічне навчання, підвищення кваліфікації, викладач-фасилітатор, соціогуманітарне знання, неперервне навчання, адаптивне навчання, самореалізація, мнемонічні прийоми, ментальні моделі, принцип елективності, корпоративне навчання, державне управління.

Rostiyanov Bogdan

**STATE DEPARTMENT OF EDUCATION FOR ADULTS:
DOMESTIC EXPERIENCE CONTEMPORARY HISTORY**

The article tells about andragogy - This science studies the content, forms , methods and organization of training adults to facilitate their learning to meet their needs in education, improving educational attainment operationality during resolution of life's problems , achieve individual goals , personal fulfillment . Analyzed andragogy as a theory and practice of teaching , revealing the patterns of

development of knowledge and skills training activities adult subjects , as well as management features of this activity by the government.

Keywords: educational Activities, andragogical education, training, teacher and facilitator, socio knowledge, continuous learning, adaptive learning, self-realization, mnemonic, mental models, the principle elektyvnosti, corporate training, public administration.

Ростиянов Богдан Юрьевич

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ ДЛЯ ВЗРОСЛЫХ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ

В статье идет речь об андрагогике – эта наука изучает содержание, формы, методы и средства организации обучения взрослых людей с целью облегчения их обучения, удовлетворения их потребностей в образовании, повышения операциональности полученного образования во время разрешения жизненных проблем, достижения индивидуальных целей, самореализации личности. Анализируется андрагогика как теория и практика обучения, раскрывающая закономерности освоения знаний и умений взрослым субъектом учебной деятельности, а также особенности управления этой деятельностью со стороны государственного управления.

Ключевые слова: учебная деятельность, андрагогическое обучение, повышение квалификации, преподаватель-фасилитатор, социогуманитарное знание, непрерывное обучение, адаптивное обучение, самореализация, мнемонические приемы, ментальные модели, принцип елективности, корпоративное обучение, государственное управление.

Актуальність нашого дослідження зрозуміла. Вік інформаційних технологій вимагає від людини високого рівня освіти і самоосвіти. Зростає значення безперервного навчання, навчання протягом життя. Концепція безперервного навчання має особливе значення в сфері державного управління.

Мета нашої статті – дослідити особливості державного управління освітою для дорослих протягом XX століття у нашій країні. **Завдання:**

- 1) звернути увагу на визначення андрагогіки і його особливості;
- 2) дослідити принципи навчання дорослих;
- 3) розглянути питання: андрагогіка і корпоративне навчання;
- 4) поміркувати про державне управління освітою для дорослих – і людський потенціал;
- 5) висвітлити питання рефлексії та контролю в державному регулюванні андрагогічного навчання;
- 6) вивчити історію ДУ діяльністю вечірніх шкіл і шкіл робітничої молоді;
- 7) вивчити історію ДУ діяльністю вищих шкіл: вищих партійних, вищих комсомольських і вищих профспілкових.

Виклад основного матеріалу. Андрагогіка – розділ теорії навчання, який розкриває специфічні закономірності засвоєння знань і вмінь дорослим суб'єктом навчальної діяльності, а також особливості керівництва цією діяльністю з боку професійного педагога. Поняття «андрагогіка» було введено до наукового обігу 1833 року німецьким істориком педагогіки А. Каппом [11, с. 28]. В останні десятиліття увага до андрагогіки неухильно зростає у зв'язку з підвищенням у суспільстві як потреби, так і можливості багаторазового (постійного) підвищення кваліфікації, перенавчання або навіть зміни професії для трудящих, а також можливостей і потреб навчання і перенавчання дорослих (навіть пенсіонерів!) у зв'язку зі зростанням культурних запитів. Поряд із терміном «Андрагогіка» у спеціальній літературі використовуються терміни «педагогіка дорослих», «теорія освіти дорослих» тощо [1, с. 125].

Термін одразу після своєї появи викликав дискусію серед вчених. Відомо, що проти самої ідеї вивчення і розвитку освіти дорослих в якості специфічного предмета виступав такий відомий філософ і педагог, як Гербарт [10, с. 31]. В першій половині XIX століття освіта дорослих не набула широких масштабів, і термін не набув поширення [8, с. 15]. А уже в 1920-ті роки освіта дорослих стає

сферою теоретизування – наприклад, в Німеччині. Термін «андрагогіка» отримує друге народження, описуючи тепер сукупність роздумів про те, чому, навіщо і як саме викладати дорослим [12, с. 11].

Сьогодні в Європі існує в основному три тлумачення цього терміна [12, с. 15]. По-перше, у багатьох країнах зростає сприйняття андрагогіки як наукового підходу до процесу навчання дорослих. В цьому значенні андрагогіка – це наука розуміння (теорія) і підтримки (практика) освіти дорослих протягом всього життя. По-друге, головним чином у США, андрагогікою в традиції М. Ноулза називають специфічний теоретичний і практичний підхід, оснований на гуманістичній концепції автономних учнів і викладачів-фасилітаторів (організаторів групового навчання). По-третє, спостерігається відсутність єдності в інтерпретації андрагогіки від «практики освіти дорослих», «специфічних методів викладання» до «академічної дисципліни» й «протилежності дитячій педагогіці».

На східнослов'янському просторі поняття «андрагогіка» зявилося в результаті запозичення з концепції андрагогіки М. Ноулза. Вивчення питання [10, с. 25] свідчить, що багато хто з російських і українських вчених розглядають її як самостійну науку і наукову дисципліну, в різних роботах автори визначають андрагогіку як галузь наукового знання і як галузь педагогічної науки, як сферу соціогуманітарного знання [Бим-Бад, Гавров]. Подібне багатоманіття думок свідчить про необхідність подальшого вивчення андрагогіки в країнах східнослов'янської цивілізації.

Далі скажемо кілька слів про принципи практичного навчання для дорослих, підвищення кваліфікації та самоосвіту. Згідно із принципами андрагогіки, дорослій людині, яка проходить навчання, належить провідна роль у навчальному процесі – така доросла людина ставить перед собою конкретні цілі навчання і прагне до самостійності, самореалізації, самоуправління. Андрагогіка реалізує стародавню формулу навчання: *non scholae, sed vitae discimus* — «учимся не для школи, а для життя». Дослідник О. Деревянников [7] вважає, що вся історія становлення і розвитку навчання людини вказує на

те, що навчання має бути неперервним і адаптивним. В широкому розумінні андрагогіку й слід розуміти як науку особистісної самореалізації людини протягом всього життя.

Як відомо, вперше термін «андрагогіка» було введено 1833 року німецьким істориком епохи Просвітництва А. Каппом – однак у підході неперервного навчання було багато противників. Так, німецький філософ, психолог і педагог XIX ст. Г.-І. Фридрих висловив свою незгоду із «узакопненим вічним неповноліттям» людини [4, с. 161]. В тому ж таки XIX столітті Е.-Л. Трондайк показав, що крива здатності до навчання спадає дуже повільно в період від 22 до 45 років, і для нижчого інтелекта вона спадає не швидше, ніж для вищого [5, с. 38].

1970 р. М. Ноулз видав фундаментальну працю з андрагогіки «Сучасна практика освіти дорослих. Андрагогіка проти педагогіки» [9, с. 40]. В ній він сформулював основні положення андрагогіки:

- 1) дорослій людині, яка навчається — саме «навчається» (а не «її навчають») належить провідна роль в процесі навчання;
- 2) така людина, що є сформованою особистістю, ставить перед собою конкретні цілі навчання, прагне до самотійності;
- 3) доросла людина має професійний і життєвий досвід, знання, вміння, навички, котрі мають бути використані в процесі навчання;
- 4) дорослий шукає якнайшвидшого застосування отриманим під час навчання знанням і вмінням;
- 5) процес навчання значною мірою визначається часовими, просторовими, побутовими, професійними, соціальними факторами тощо – які або обмежують навчання, або сприяють йому;
- 6) процес навчання організовано у вигляді спільної діяльності того, хто навчається – і того, хто навчає, на всіх його етапах.

Найголовніше положення андрагогіки, на відміну від традиційної педагогіки, полягає в тому, що провідну роль в процесі навчання відіграє не той, хто навчає – а той, хто навчається. Функція того, хто навчає в такому разі –

надання допомоги тому, хто навчається у виявленні, систематизації, формалізації особистого досвіду останнього, коригуванні й поповненні його знань. Тому відбувається зміна пріоритетності методів навчання: андрагогіка замість лекційних передбачає насамперед практичні заняття, часто експериментального характеру, дискусії, ділові ігри, кейси, ситуаційні завдання тощо. Щодо теоретичного матеріалу – на перше місце виходять дисципліни, що містять інтегрований матеріал з кількох суміжних галузей знань (міждисциплінарних) – наприклад, управління проектами. Як негативне явище слід відзначити, що процеси сприйняття, мислення, запам'ятовування у дорослої людини протікають не так продуктивно, як у дитини чи підлітка. у зв'язку з цим першочерговості набувають методи навчання, методологія – наприклад, використання мнемонічних (асоціативних) прийомів запам'ятовування.

Крім того, доросла людина має стійкі ментальні моделі, стійкий досвід соціальної поведінки, професійної діяльності тощо. Однак цей досвід застаріває, індивідуальні ментальні моделі входять в протиріччя із загальними (корпоративними) цілями, навичками й вимогами – що зумовлює складнощі у навчанні дорослого, коли необхідним є не лише «прищеплювання» нового, а й «видалення» старого, такого, що вичерпало себе.

Сучасна наука виділяє основні принципи андрагогіки, перелічені нижче.

1. Принцип пріоритетності самостійного навчання.
2. Принцип спільної діяльності того, хто навчається, з одногрупниками й викладачем при підготовці й у процесі навчання.
3. Принцип використання наявного позитивного життєвого досвіду.
4. Принцип коригування застарілого досвіду і особистісних настанов, котрі перешкоджають засвоєнню нових знань.
5. Принцип індивідуального підходу до навчання на основі особистісних потреб.

6. Принцип елективності навчання (надання тому, хто навчається, свободи вибору цілей, змісту, форм, методів, джерел, засобів, термінів, часу, місця навчання, оцінювання результатів навчання).

7. Принцип рефлексивності (свідоме ставлення того, хто навчається – до навчання).

8. Принцип запитуваності результатів навчання практичною діяльністю того, хто навчається.

9. Принцип системності навчання.

10. Принцип актуалізації результатів навчання (їхнє якнайшвидше використання на практиці).

11. Принцип розвитку того, хто навчається.

Для максимально ефективного досягнення цілей андрагогіки необхідним є поділ дорослих за різними віковими категоріями (поколіннями). Соціальна наука виділяє три вікових категорії: до 25 років, від 25 до 45, понад 45 років.

Заради справедливості треба сказати, що на теперішній час в Україні і в Росії відсутня єдина концепція освіти дорослих людей, наприклад така, як в Німеччині, Фінляндії, Швеції.

Досліджуючи практичний бік андрагогіки, В. В. Золотарьов [див. 14, с. 65] стверджував наступне. Створення ефективної системи корпоративного навчання є одним з найважливіших завдань для багатьох компаній. В. В. Золотарьов дивиться, як рекомендації андрагогіки можуть допомогти підвищити ефективність корпоративних систем навчання персоналу. Насамперед В. В. Золотарьов звертає увагу на етапи навчання відповідно до андрагогічної моделі.

1. Визначення реальної проблеми, для розв'язання якої необхідне навчання.

2. Діагностика того, хто навчається.

3. Планування процесу навчання.

4. Створення умов реалізації процесу навчання.

5. Власне реалізація процесу навчання.

6. Оцінювання процесу і результатів навчання, корекція процесу навчання.

Наведені етапи є схожими на заходи, що проводяться в різних компаніях при організації корпоративного навчання. Засновник андрагогіки М.Ш. Ноулз [5, с. 41] запропонував наступний варіант навчального контракта:

- Що ви будете вивчати? (цілі навчання)
- Як Ви будете це вивчати? (використовувані засоби)
- Строки навчання. Як ви дізнаєтеся, що ви це вивчили?
- Як Ви перевірите, що Ви це вивчили? (Перевірка)

Якщо уявити, що перед тим, як піти на тренінг, співробітник компанії заповнить подібний контракт, то очевидно, що він прийде на тренінг із зовсім іншим усвідомленням того, що йому треба – ніж співробітник, котрий тільки на початку тренінгу зрозумів, куди він потрапив і чим приблизно буде займатися.

Варто прояснити, яку саме людину андрагогіка визначає як дорослу С. І. Змеєв [9, с. 12] визначає так:

- 1) дорослий усвідомлює себе все більш самостійною особистістю, управляє сам собою;
- 2) він накопичує все більший запас життєвого досвіду, котрий стає важливим джерелом навчання його і його колег;
- 3) його готовність до навчання визначається його прагненням за допомогою навчальної діяльності розв'язати свої життєво важливі проблеми й досягти конкретної мети;
- 4) він прагне невідкладної реалізації отриманих знань, умінь, навичок;
- 5) його навчальна діяльність значною мірою обумовлена часовими, просторовими, професійними, побутовими, соціальними факторами.

Виходить, що чим менша відповідність особливостей людини цим характеристикам, тим більше, поряд з андрагогічними методами, повинні застосовуватися елементи традиційної моделі навчання – педагогічної. Таким чином, при навчанні категорій співробітників з невисоким рівнем «дорослості»

необхідно поєднувати андрагогічні й педагогічні підходи з урахуванням індивідуальних особливостей людей.

Андрагогіка – це наука, покликана розкрити людський потенціал. В широкому розумінні андрагогіка – наука особистісної самореалізації індивіда. Андрагогіка також є синонімом психологічного навчання. Історично склалося, що в попередні століття в основному вчили дітей. На базі даної діяльності й склалася наука педагогіка. Студентів просто розглядали як дітей старшого віку, чому відповідав і їхній юридичний статус: у більшості країн Європи повноліття наставало у 21 рік. (До речі, в університетах тілесні покарання були звичайнісінькою практикою). В ХХ столітті з ускладненням професійної діяльності в результаті бурхливого науково-технічного прогресу гостро постало питання про навчання дорослих людей, які вже давно вийшли зі студентського віку. Це було пов'язано з тим, що знання, отримані ними в дитинстві та юності, через пару десятиліть вже морально застарівали. Для розв'язання цієї проблеми застосовували засоби педагогіки без будь-яких змін, але доволі швидко виявилася потреба у виробленні нового підходу. Так з'явилася андрагогіка – і більшість андрагогів вийшла з педагогів.

Вчитель для дитини зазвичай є одним з головних авторитетів у дитячому житті. В такій ситуації вчителеві легко працювати – адже будь-яке слово автоматично сприймається як істина. До того ж педагог виконує дві функції – вчителя й вихователя. Відносини з дорослим учнем у андрагога будуються на зовсім іншій основі. Тут вчитель є найманим працівником, процес навчання – діловими відносинами рівних партнерів по взаємодії.

Саме життя спонукає дорослу людину озброювати себе знанням. Розуміти навколишнє життя – ось найголовніше завдання освіченої людини. Для цього потрібна рефлексія, без рефлексії немає справжнього навчання. Цілі рефлексії – згадати, з'ясувати й усвідомити основні компоненти діяльності: її зміст, типи, способи, проблеми, шляхи розв'язання тощо. В цьому розумінні старовинне прислів'я «Век живи – век учись» набуває нового змісту, прямого і буквального з точки зору андрагогіки. Головним при відборі змісту освіти стає

критерій «знання – під діяльність», не про запас, а під реальні потреби, що виникають у практичній діяльності.

Позитивним досвідом андрагогіки слід вважати вітчизняний досвід, насамперед досвід вечірніх шкіл. Вечірні школи стали відкриватися ще у ХІХ столітті (вчителькою такої школи, наприклад, з 1891 по 1896 рік працювала Н. К. Крупська). В СРСР вечірні школи мали назви шкіл робітничої молоді. Державна влада, відкривши їх у 1943-44 роках, ставила за мету вирішення важливого соціального завдання: дати можливість отримати освіту працюючим підліткам. Вперше про організацію навчання для робітничої молоді задумалися ще в середині двадцятих років. 7 квітня 1925 року вийшов Декрет Ради Народних Комісарів «Положення про школи робітничої молоді». Однак мережа таких шкіл почала складатися лише в роки Великої Вітчизняної війни, відповідно до постанов РНК СРСР «Про навчання підлітків, що працюють на підприємствах» (15 червня 1943 р.) і «Про організацію вечірніх шкіл сільської молоді» (червень 1944 р.), згідно з якими з 1 жовтня 1943 року влада відкриває в містах і робітничих селищах мережу загальноосвітніх шкіл для навчання підлітків без відриву від виробництва. У квітні 1944 року таким школам було дано назву «Школи робітничої молоді». В сільській місцевості існували аналогічні школи сільської молоді, прабразом яких були вечірні класи шкіл селянської (з 1930 року – колгоспної) молоді, вперше відкриті 1928 року, навчання в яких було підпорядковане завданням соціалістичних перетворень на селі й проводилося в навчальних господарствах, радгоспах, кооперативах і колгоспах. Школа колгоспної молоді сприяла створенню колгоспного активу на селі, підвищенню культурного й агрономічного рівня селянства, оволодінню новою сільськогосподарською технікою. 1934 р. школи колгоспної молоді були перетворені на неповні середні школи. Наступним етапом розвитку вечірньої освіти на селі, 1944 року, стають школи сільської молоді. На відміну від шкіл робітничої молоді, ці школи давали учням підготовку в обсязі початкової і 7-річної школ. Школи сільської молоді відкривалися у великих селищах, колгоспах, радгоспах і МТС у складі 1-4-х і 1-7-х класів. З 1956 стали діяти

також середні школи сільської молоді у складі 5-10-х і 8-10-х класів. 1958 року школи робітничої і сільської молоді були перейменовані у «вечірні (змінні) середні загальноосвітні школи». Серед відомих людей, що свого часу закінчили вечірні школи – перший космонавт Герой Радянського Союзу Юрій Олексійович Гагарін, командувач повітряно-десантними військами Герой Радянського Союзу Василь Пилипович Маргелов та багато інших. Діяльність вечірніх шкіл знайшла відображення у таких відомих кінофільмах, як «Весна на Заречной улице», «Большая перемена».

В історії вітчизняних вечірніх шкіл була така цікава сторінка. 1919 року Радянська влада відкрила в Одесі Єврейський клуб для піклування над єврейськими підлітками, які втратили рідних і житло в період Громадянської війни. До цього клубу приймали єврейських підлітків з різних місцевостей. 1920 року клуб розгромили денікінці. 1921 року він був відновлений і перетворений на Перший Будинок Єврейської Робітничої Молоді ім. Жовтневої революції, скорочено – Єврабмол. Єврабмольці жили на повній самоорганізації побуту й харчування, самозабезпечення продуктами (сад, город, бахча, натуральний обмін) і одягом (швейна майстерня), самі виготовляли меблі, навчальні прилади. 1932 року Єврабмол був перетворений на Школу-завод ім. Кірова (від неї вели свою історію і Одеський верстатобудівний завод ім. Кірова, і Одеський верстатобудівний технікум).

Тепер – іще про одну сторінку державного управління освітою для дорослих. 1969 року була відкрита Вища комсомольська школа при ЦК ВЛКСМ – вищий навчальний заклад, що готував кадри для роботи в комсомольських організаціях, зональних і республіканських комсомольських школах, молодіжних газетах, редакціях радіо і телебачення тощо. Вищу комсомольську школу було відкрито на базі заснованої 1945 року Центральної комсомольської школи (ЦКШ) при ЦК ВЛКСМ. Прийом до ВКШ проводився за рекомендаціями ЦК союзних республік, бюро обкомів і крайкомів комсомолу. У складі ВКШ станом, наприклад, на 1970 рік працювало 2 факультети (історії та комуністичного виховання, комсомольської роботи),

14 кафедр (в тому числі теорії і практики комсомольської роботи, історії ВЛКСМ, масово-політичної і культурно-просвітницької роботи, піонерської роботи тощо). Випускники ВКШ захищали дипломну роботу, здавали державні іспити й одержували диплом про присвоєння кваліфікації викладача історії і суспільствознавства, методиста з комуністичного виховання.

Говорячи про вітчизняну андрагогіку, не можна не згадати й про такий специфічний навчальний заклад, як Вища профспілкова школа культури. Заснована в Ленінграді 1926 року. Працювали в ній факультети педагогіки, культурно-виховної роботи, організаторів народної творчості, економіки соціально-культурної сфери тощо.

І, нарешті, найважливіша сторінка історії державного управління андрагогічною освітою стосується діяльності Вищих партійних шкіл. Нагадаємо, що була колись Київська вища партійна школа — освітня установа при Центральному Комітеті КПУ у Києві часів УРСР, що займалася підготовкою та ідеологічним вихованням керівних та управлінських кадрів КПУ. Діяла до 1991 р. Містилася спершу в Рильському провулку, а з 1986 року в однойменній будівлі по вул. Мельникова, 36/1. Створена 1946 року як Республіканська партійна школа зі строком навчання слухачів 2 роки на базі середньої освіти. З 1949 року перейшла на трирічні навчальні програми, стала давати вищу освіту. У 1956 строк навчання збільшено до 4 років. З 1962 року до ВПШ приймали партійних, радянських і комсомольських працівників, працівників засобів масової інформації та пропаганди з вищою освітою. Навчання тривало 2 роки. Випускники здобували так звану вищу партійно-політичну освіту. Прийом слухачів провадився ЦК Компартії України за рекомендаціями обкомів партії. ВПШ розташовувалася в приміщенні колишньої гімназії Стельмашенка за адресою Рильський провулок, 10. Нова споруда навчального закладу була збудована у 1979–1986 рр. як навчальний корпус ВПШ при ЦК КПУ на ділянці колишнього акліматизаційного саду НАН України. Автори проекту — архітектори Ігор Шпара, Георгій Духовичний, Олександр Тамаров, Олександр Ноценко; конструктор — Іван Онуфрієнко.

Після проголошення незалежності України Вищу партійну школу було розформовано, а її будівлю передано на баланс Київського національного університету імені Шевченка. Нині у будинку містяться Інститут міжнародних відносин та Інститут журналістики КНУ, а також Національна академія державного управління при Президентові України.

Взагалі Вищі партійні школи КПРС – це були вищі навчальні заклади в СРСР в 1946 – 1991 роках (а взагалі історія вищих партійних шкіл починається з ленінської школи в Лонжюмо) для підготовки керівних партійних і радянських кадрів, а також керівників ЗМІ. Школи створювалися й знаходилися під керівництвом відповідних Центральних Комітетів Комуністичної партії союзних республік, обкомів і крайкомів КПРС. Навчальний процес у ВПШ будувався, виходячи з рівня підготовки абітурієнтів:

1) на базі вищої освіти давалася вища партійно-політична освіта (з дворічним строком навчання у ВПШ і трирічним у ЗВПШ – заочній Вищій партійній школі);

2) на базі середньої – вища загальна і партійно-політична освіта (з 4-річним строком навчання в ВПШ і 5-річним у ЗВПШ).

Прийом до школи членів партії (зі стажем не менше трьох років) здійснювався за рекомендацією ЦК союзних республік, обкомів і крайкомів. Додатковою вимогою до абітурієнтів був досвід партійної, радянської, комсомольської, журналістської роботи або виявлені організаторські здібності у виборних партійних і радянських органах.

Навчальні плани підготовки кадрів і склад кафедр ВПШ змінювалися залежно від конкретних умов (національного складу, освітнього рівня слухачів, вимог політичного моменту). Протягом 1970-1980-х років у складі ВПШ знаходилися кафедри: історії КПРС, марксистсько-ленінської філософії, політекономії, наукового комунізму, партійного будівництва, радянського державного будівництва і права, міжнародного комуністичного й національно-визвольного руху, радянської економіки й управління народним господарством, журналістики, іноземних мов.

Цікавим фактом державно управлінської андрагогічної освіти часів незалежної України можна вважати створення кафедри андрагогіки при ЦПКК тодішнього Одеського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України. На кафедрі працювали викладачі: О. М. Якубовська, С. К. Хаджирадєва, В. П. Перелєшина, Н. В. Сокур, В. А. Ісайко, В. Г. Логвінов та інші. Кафедра забезпечувала навчальний процес Центру підвищення кваліфікації. В навчальному процесі О. М. Якубовська і С. К. Хаджирадєва постійно використовували найновіші форми й методи навчання: мозкові штурми, кейс-стаді, ділові ігри тощо.

Переходячи до **висновків**, зазначимо наступне. Андрагогіка — це теорія навчання дорослих, яка виходить з того, що мета сучасного підходу до освіти полягає у сприянні розвитку та збагаченні цілісної особистості, прояву її самобутності, актуалізації її здібностей. Андрагогіка об'єднує знання про специфіку навчання дорослої людини з урахуванням її віку, освітніх та життєвих потреб, реальних можливостей, індивідуальних особливостей і досвіду, психіки і фізіології. Ця наука вивчає зміст, форми, методи та засоби організації навчання дорослих людей з метою полегшення їхнього навчання, задоволення їхніх освітніх потреб, підвищення операціональності отриманої освіти під час вирішення життєвих проблем, досягнення індивідуальних цілей, самореалізації особистості. Андрагогіка — це теорія і практика навчання, що розкриває специфічні закономірності заосвоєння знань та вміні дорослим суб'єктом навчальної діяльності, а також особливості керівництва цією діяльністю з боку державного управління. Історичний досвід свідчить, що найкращим досягненням андрагогіки стали державно управлінські навчальні заклади, насамперед Вищі партійні школи, котрі діяли на території СРСР у XX столітті. Позитивний досвід системи радянських андрагогічних державно управлінських закладів є цінним і сьогодні, в XXI столітті — для сфери державно управлінського навчання.

Литература.

1. Бим-Бад Б. М., Безруких М. М., Болотов В. А., Глебова Л.С. и др. Педагогический Энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2003. – 528 с.
2. Бим-Бад Б. М., Гавров С.Н. Модернизация института семьи: макросоциологический, экономический и антрополого-педагогический анализ: Монография. – М. : Интеллектуальная книга, Новый хронограф, 2010.
3. Буренко В. М. Андрагогічний підхід до професійної перепідготовки вчителя гуманітарного профілю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.04 Теорія і методика професійної освіти / В. М. Буренко. – К., 2005. – 22 с.
4. Болтівець С., Сігаєва Л. Пріоритетні напрями освіти дорослих в матеріалах ЮНЕСКО / С. Болтівець, Л. Сігаєва // Неперервна професійна освіта : теорія і практика. – 2003. – Випуск 3-4. – С. 160–164.
5. Громкова М. Т. Андрагогика. Теория и практика образования взрослых. – 240 с.
6. Декрет СНК РСФСР от 07.04.1925 г. «Положение о школах рабочих подростков». – М. : КонсультантПлюс, 2013.
7. Дресвянников В. А. Про андрагогіку // www.elitarium.ru.
8. Змеев С. И. Андрагогика: основы теории, истории и технологии обучения взрослых. – М. : М.: ПЕР СЭ, 2007. – 272 с.
9. Змеев С. И. Становление андрагогики: развитие теории и технологии обучения взрослых : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора пед. наук : спец. 13.00.01 «Общая педагогика, история педагогики и образования» / С. И. Змеёв. – М., 2000. – 44 с.
10. Колесникова И. А. Основы андрагогики. – М.: «Академия», 2003. – 240 с.
11. Кукуев А. И. Андрагогический подход в педагогике. – Ростов-на-Дону.: ИПО ПИ ЮФУ, 2009. — 328 с.

12. Рейсманн Йост. Андрагогика. История, значение, контекст, функция. – М. : Знание, 2012. – 182 с.
13. Професійний розвиток педагогічних працівників: практична андрагогіка: Наук.-метод. посібник / За заг. ред. Пуцова В. І., Набоки Л. Я. – К., 2007. – 228 с.
14. Слободчиков В.И. и др. Антропологический принцип в психологии развития. – М: Знание, 1998.

Сивак Тетяна Володимирівна

*старший викладач кафедри управління проектами
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.*

КОНСОЛІДАЦІЯ ДІЙОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУ

В статті досліджено роль, місце та значення об'єднання дійових осіб (учасників) публічної політики під час реалізації соціального проекту. Зокрема визначено стейкхолдерів публічної політики, згруповано їх в залежності від спільного інтересу у вирішенні публічної проблеми, а також встановлено їх функції та роль у формуванні ефективної публічної політики та під час реалізації соціального проекту. З'ясовано, що вирішення публічної проблеми у форматі реалізації соціального проекту має ґрунтуватися на ретельному аналізі потреб, очікувань, вимог та мотивів поведінки зацікавлених осіб.

Ключові слова: зацікавлені особи (стейкхолдери), публічна політика, дійові особи публічної політики, соціальний проект, консолідація дійових осіб, політичний консенсус.

Syvak Tetyana

CONSOLIDATION OF PUBLIC POLICY ACTORS IN THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL PROJECT

The article investigates the role, place and union actors (participants) of public policy in the implementation of social projects. In particular, stakeholders identified public policy, grouped according to their common interest in solving public problems and found their function and role in the formation of public policy and in the implementation of social projects. It is shown that the solution of public problems in the form of social projects should be based on careful analysis of the needs, expectations, demands and motives of stakeholders.

Keywords: stakeholders, public policy, public policy actors, social projects, consolidation of actors, political consensus.

Сивак Татьяна Владимировна

КОНСОЛИДАЦИЯ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТА

В статье исследованы роль, место и значение объединения действующих лиц (участников) публичной политики при реализации социального проекта. В частности определены стейкхолдеры публичной политики, сгруппированы в зависимости от совместного интереса в решении публичной проблемы, а также определены их функции и роль в формировании эффективной публичной политики и при реализации социального проекта. Выяснено, что решение публичной проблемы в формате реализации социального проекта должно основываться на тщательном анализе потребностей, ожиданий, требований и мотивов поведения заинтересованных лиц.

Ключевые слова: заинтересованные лица (стейкхолдеры), публичная политика, действующие лица публичной политики, социальный проект, консолидация действующих лиц, политический консенсус.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах об'єктивно актуалізувалося творення механізмів прийняття політичних рішень у сфері соціального розвитку через досягнення політичного консенсусу і стабільності інтересів різних інститутів та суб'єктів політичної влади в українському суспільстві. Піднесення значущості формування та вдосконалення системи соціального розвитку, відповідаючи запитам кожного пересічного громадянина, передбачає зміцнення засад ідеології соціальної держави в контексті легальної економіки та публічної політики. Сьогодні надзвичайно актуальною є зміна ідеології традиційної соціально-економічної діяльності. Мова йде про гармонізацію соціальних, екологічних та економічних інтересів розвитку,

включення понять «соціальна відповідальність», «соціальне підприємництво», «соціальний проект» у систему економічних відносин.

Підвищення якості життєдіяльності населення України є нагальною потребою, зумовленою необхідністю консолідації суспільства, об'єднання зусиль усіх його верств для реалізації цілей соціального розвитку з орієнтацією на досягнення високих соціальних стандартів та нормативів. Основна ідея національного соціального розвитку має полягати у досягненні самодостатнього рівня соціодинаміки в суспільстві, усвідомленні та реалізації того, що повноцінне відтворення людського потенціалу, соціуму загалом є перевагою не тільки держави і владних структур, але й кожного з громадян України, що здійснюється на основі узгодженості соціально важливих інтересів громадян, суспільних об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що національні соціальні інтереси формуються у вигляді стратегічних завдань і складають основу політики соціального розвитку. Таким чином, одним з найважливіших завдань державної влади є забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави шляхом визначення соціальної проблеми та винесення її на рівень публічної політики [8].

Аналіз останніх зарубіжних та вітчизняних досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми й на які спирається автор. Для детального аналізу проблематики консолідації дійових осіб публічної політики в процесі реалізації соціального проекту головний акцент ставився на наукових здобутках таких авторів: В. Бебик [2], Т. Безверхнюк [7], А. Чемерис [8]. Також важливе значення мали офіційні документи міжнародних установ та організацій [3; 4] в тому числі й чинні стандарти, які діють в управлінні соціальними проектами та регламентують координацію великої кількості людей та структур з визначеними функціональними обов'язками [1; 5; 6].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Напрацювання вищезазначених науковців та аналіз

нормативно-правових актів і діючих стандартів дали змогу системно дослідити роль, місце та значення об'єднання дійових осіб (учасників) публічної політики під час реалізації соціального проекту. Зокрема, визначено стейкхолдерів публічної політики, згруповано їх в залежності від спільного інтересу у вирішенні публічної проблеми, а також встановлено їх функції та роль у формуванні ефективної публічної політики та під час реалізації соціального проекту.

Мета статті полягає у визначенні дійових осіб публічної політики на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, способів їх консолідації безпосередньо в процесі формування публічної політики та під час реалізації соціальних проектів зокрема.

Виклад основного матеріалу дослідження. Призначення публічної політики – служити громадянам з метою вирішення їхніх проблем. З огляду на це публічна політика вирішує проблеми, які політично визнані як колективні. При цьому рішення приймаються відповідними публічними дійовими особами, які мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси.

Будь-яка особа чи соціальна група, яких стосується колективна (суспільна) проблема, що розглядається у площині публічної політики, потенційно є *дійовою особою публічної політики*. Це може бути одна особа (міністр, депутат, міський голова, керівник водоканалу та ін.), кілька осіб, які представляють департамент чи відділ у місцевій державній адміністрації, юридична особа чи соціальна група – школярі, випускники вищих закладів освіти, наркозалежні, безробітні, пенсіонери та ін.

Дійових осіб публічної політики називають ще зацікавленими особами або групами, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми.

Питання соціального захисту та соціального розвитку в Україні вже набули всіх ознак публічності. Але об'єктом публічних консультацій на практиці переважно є невизначена «громадськість», а не зацікавлені сторони. Бракує розуміння того, що робота з громадськістю, наприклад, через громадські

ради при органах влади не може замінити собою роботу із залучення зацікавлених сторін – дійових осіб публічної політики.

Широке роз'яснення визначення терміна «зацікавлені сторони» дано в Рекомендаціях зі звітності в галузі сталого розвитку GRI (Global Reporting Initiative) [5]: зацікавлені сторони – організації чи особи, на яких, згідно з розумними очікуваннями, суттєво впливають діяльність, продукція та/або послуги організації, і ті, чії дії згідно з розумними очікуваннями можуть впливати на здатність організації успішно реалізовувати свої стратегії та досягати поставлених цілей.

У 2005 році Інститутом соціальної та етичної звітності (Лондон) розроблено Стандарт AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard) [6] – стандарт взаємодії з зацікавленими сторонами. Цей стандарт є рекомендованою нормативною базою для загального використання при плануванні, виконанні, оцінці, інформуванні та нефінансовий аудиторський перевірці якості взаємодії з зацікавленими сторонами. Він дає вказівки з управління процесом діалогу та налагодження співробітництва організації з її зацікавленими сторонами.

В аспекті реалізації соціальних проектів і програм дуже важливим при отриманні грантової допомоги є врахування вимог ЄБРР як основного донора технічної допомоги в Україні щодо залучення зацікавлених сторін і проведення громадських консультацій [3]. Зокрема, процес залучення зацікавлених сторін до реалізації соціальних проектів включатиме наступні етапи:

- визначення ключових зацікавлених сторін, включаючи уповноважені органи влади і групи населення яких це стосується;
- визначення всіх деталей механізму надання інформації і проведення консультацій з уповноваженими органами влади і зацікавленими групами громадськості;
- залучення зацікавлених сторін розглядається як безперервний процес, який починається на ранній стадії розробки проекту і триває протягом всього його життєвого циклу;

- приділення особливої уваги до роботи із зачепленими і вразливими групами громадян;
- розроблення, детальний опис і запровадження механізму розгляду скарг і звернень громадян.

Дійові особи публічної політики, або зацікавлені сторони – це групи, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми. Дійові особи публічної політики поділяються на три типи:

- 1) соціальні групи, які є причиною виникнення суспільної проблеми (цільові групи або групи-мішені);
- 2) соціальні групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі);
- 3) політико-адміністративні органи влади, які розробляють і впроваджують публічну політику. Крім зазначених типів дійових осіб виділяють так звані «треті особи», яких публічна політика стосується опосередковано і які від цього отримують користь або є обділеними у своїх можливостях [7].

Взаємозв'язок дійових осіб наведено на рис. 1.

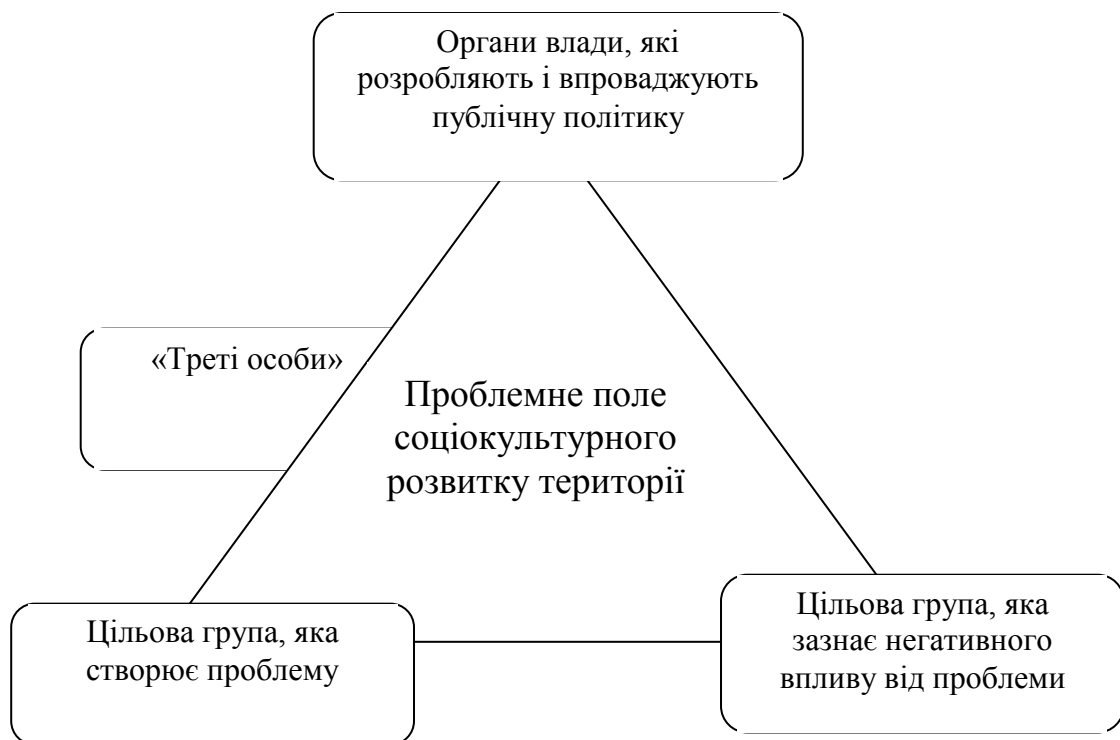


Рис. 1. Трикутник дійових осіб публічної політики

Трикутник дійових осіб може використовуватися як модель проблемного поля при формулюванні концепції соціального проекту. Проблемне поле складається з проблем, їх причин і наслідків, а також із зацікавлених груп, що потерпають від проблеми, спричинюють появу проблеми та можуть здійснювати вплив на її вирішення.

Інструментарій публічної політики забезпечує визначення суспільної проблеми на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, постановку проблеми на урядовий порядок денний, вироблення альтернативних варіантів розв'язання проблеми та вибір найкращого рішення, впровадження прийнятої політики, моніторинг її реалізації та оцінювання наслідків.

Без ретельного аналізу потреб, очікувань, вимог, мотивів поведінки зацікавлених сторін неможливо чітко сформулювати та деталізувати публічну проблему, яка буде вирішена у формі соціального проекту. При цьому слід наголосити, що існують певні розбіжності у термінології, що використовується в моделі публічної політики та методології управління соціальними проектами.

Зокрема, в методології управління проектами для визначення дійових осіб або зацікавлених сторін проекту використовується міжнародний термін – стейкхолдери (Stakeholders).

Стейкхолдер – це суб'єкт, що може позитивно або негативно вплинути на хід виконання проекту. Стейкхолдери формують як економічне, так і соціальне, психологічне оточення проекту. Фахівці у сфері управління проектами формулюють ключову та єдину мету будь-якої організації як досягнення балансу інтересів стейкхолдерів, політику єдиної системної комунікації з усіма зацікавленими групами. Іншими словами, стейкхолдери – це всі організації, групи або індивіди, які так чи інакше впливають на проект і від яких він залежить. Сукупність стейкхолдерів називають «коаліцією впливу».

Стейкхолдери, відповідно до стандарту із соціальної відповідальності ISO 26000, – це особа або група осіб, зацікавлених у будь-яких рішеннях або діяльності організації.

Стейкхолдерами можуть бути:

- ті, хто активно залучені до проекту і працює в ньому (проектна команда, спонсор, комітет, що управляє, притягнені сторонні компанії й інші виконавці тощо);

- ті, на чий інтереси може вплинути проект і хто користуватиметься його результатами (замовники, керівники функціональних підрозділів і їх співробітники, бізнес-партнери, клієнти, покупці тощо);

- ті, хто до проекту не залучені, але хто, через своє положення або професійну діяльність може на нього впливати (топ-менеджери компанії, власники і інвестори, акціонери, кредитори, зовнішні і внутрішні партнери, регулюючі державні органи і так далі).

Кінцеві споживачі у термінології проектного менеджменту – *бенефіціари* – ті, хто отримують будь-яку користь від виконання проекту:

- цільові групи – група, яка зазнає прямого позитивного впливу в результаті виконання проекту на рівні мети проекту;

- кінцеві бенефіціари – ті, хто отримає користь від проекту в довготривалій перспективі на рівні суспільства;

- партнери по проекту – ті, хто виконують проект (вони також є учасниками і можуть бути цільовою групою).

При реалізації соціального проекту у форматі публічної політики найважливішим є *забезпечення ефективної взаємодії (діалогу) між усіма дійовими особами та залучення зацікавлених сторін до реалізації проекту*. Адже практика свідчить, що без активної участі громади жодний дуже гарно прописаний соціальний проект не може бути реалізованим. А громада братиме участь в його реалізації тільки тоді, коли відчуватиме свою особисту зацікавленість і покращення рівня свого життя завдяки його реалізації.

Зокрема, процес залучення зацікавлених сторін до реалізації соціальних проектів включатиме наступні етапи:

- визначення ключових зацікавлених сторін, включаючи уповноважені органи влади і групи населення;

- визначення всіх деталей механізму надання інформації і проведення консультацій з уповноваженими органами влади і зацікавленими групами громадськості;
- залучення зацікавлених сторін розглядається як безперервний процес, який починається на самій ранній стадії розробки проекту і триває протягом всього його життєвого циклу;
- особлива увага має приділятися роботі із зачепленими і вразливими групами громадян;
- необхідно розробити, детально описати й запровадити механізм розгляду скарг і звернень громадян.

Зацікавлені сторони соціального проекту – це суб'єкти, що мають певні інтереси в програмі й безпосередньо залучені до неї. До зацікавлених сторін відносяться: власник програми, планувальники програми, учасники програми і учасники групи проектів, складових програми. Партнери, що беруть участь в програмі, підрядники, постачальники, інші контрагенти, які безпосередньо або побічно залучені до програми, не лише здійснюють на неї сильний економічний вплив, але і глибоко зацікавлені в мобілізації ресурсів програми, соціальних ефектах від реалізації програми і стурбовані її впливом на навколишнє середовище.

Центральні державні органи, органи місцевого самоврядування і окремі громадяни, які так або інакше здійснюють соціальний вплив або навіть тиск на проект, якщо вони беруть участь або прямо зацікавлені в ньому. Їх інтерес до проекту може виражатися в підтримці, оскільки проект може здійснювати податкові відрахування, інші соціальні виплати або приносити інші вигоди для місцевої спільноти; або, навпаки, в протидію проекту через те, що він може породжувати потенційну небезпеку, спричиняти ризики, створювати певні перешкоди будь-кому або зменшувати джерело прибутку для гравців ринку.

На сьогодні вже існує яскравий приклад використання технології управління зацікавленими сторонами при реалізації соціальних програм на рівні Національних проектів. Так, у грудні 2011 року в рамках реалізації

Національного проекту «Нове життя – нова якість охорони материнства та дитинства» була підписана Заява про наміри між «зацікавленими сторонами» з метою сприяння сталим та скоординованим діям, спрямованим на покращення здоров'я матерів та дітей в Україні з приділенням особливої уваги забезпеченню якості антенатального, перинатального та неонатального догляду, який ґрунтується на принципах доказової медицини [4].

Аналіз існуючих методичних підходів до управління зацікавленими сторонами показав, що при реалізації соціальних проектів, першочерговим завданням, паралельно з дослідженням оточення проекту, є виконання наступних дій:

- *визначення зацікавлених сторін проекту.* Аналіз оточення проекту буде неповним, якщо попередньо не виявити максимально повне коло зацікавлених сторін. Використовуючи метод мозкового штурму командою проекту має бути ідентифіковано максимальне коло зацікавлених сторін;

- *визначення важливості кожної з зацікавлених сторін для проекту.* Необхідно розглянути кожну із зацікавлених сторін та визначити, наскільки її участь є важливою для проекту;

- *визначення зацікавленості кожної із сторін та ступеня впливу на проект.* Відповідно, кожна із зацікавлених сторін проекту може мати як позитивне «+» так і негативне «-» відношення до проекту та певний ступінь впливу на проект;

- *визначення емоційної прихильності зацікавлених сторін проекту.* Емоційна прихильність до проекту може суттєво відрізнятися від фактичних інтересів. Такий аналіз дозволяє більш якісно розробити стратегію роботи із зацікавленими сторонами;

- *визначення стратегії та тактики взаємодії з кожною із зацікавлених сторін.* Для кожної зі сторін необхідно визначити загальний напрямок і конкретний перелік заходів щодо взаємодії. Стратегія відносин буде визначатися поєднанням категорій зацікавленості, важливості, впливу кожної зі сторін на проект. Варіантами стратегії, наприклад, можуть бути

«Використання», «Залучення», «Інформування», «Блокування» і т.ін. Конкретні заходи з управління зацікавленими сторонами можуть бути спрямовані на задоволення їх інтересів, на використання їх можливостей в інтересах проекту, на покращення їхньої поінформованості та лояльності, на попередження можливих деструктивних дій і т.п. Як правило, більшість подібних заходів відображається в планах управління комунікаціями, ризиками та якістю проекту;

- *включення заходів щодо взаємодії із зацікавленими сторонами у календарний план проекту.* Безумовно, важливим та завершальним етапом аналізу зацікавлених сторін проекту є включення процесів взаємодії із зацікавленими сторонами у календарний план проекту.

Статус, позиції, вплив, ресурси і склад зацікавлених сторін змінюється протягом всього життєвого циклу управління проектом. Відповідно, аналіз зацікавлених сторін важливо проводити на всіх стадіях, керуючись наступними принципами:

1) очікувані кінцеві результати і ефекти для зацікавлених сторін повинні оцінюватися систематично. Впровадження методів оцінки впливу дозволяє отримати достовірні данні щодо впливу проекту на цільові групи та інші зацікавлені сторони;

2) зацікавлені сторони повинні бути визначені комплексно. Якщо будь-яка зацікавлена сторона не визначена, висновки за проектом або програмою будуть неповні й неточні. Необхідно систематично проводити ідентифікацію зацікавлених сторін на кожній стадії реалізації проекту.

Для прикладу наведемо досвід найбільшої промислово-фінансової групи України СКМ, яка робить значний внесок у розвиток країни, реалізуючи соціальні програми, спрямовані на вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем: «Для підвищення результативності наших соціальних програм і для забезпечення стійкого розвитку, нам важливо ефективно *взаємодіяти із зацікавленими сторонами.* Ми ведемо конструктивний діалог із зацікавленими сторонами і віримо, що зацікавлені сторони можуть зробити

істотний внесок у розробку стратегії і встановлення конкретних пріоритетів соціальної та екологічної політики нашої компанії» [1].

1. Інформація щодо аналізу зацікавлених сторін повинна бути використана для оцінки і внесення необхідних змін до проекту, що реалізується. Аналіз зацікавлених сторін допомагає особам, що приймають рішення, оцінювати переваги проекту.

У ході аналізу зацікавлених сторін можуть бути вирішені наступні завдання: розробка та затвердження стратегії розвитку; внесення коректив у реалізацію проекту; вдосконалення процесу розробки і виконання проекту; забезпечення звітності з боку співвиконавців проекту; підвищення рівня знань про переваги та недоліки проекту тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Дійові особи публічної політики або зацікавлені сторони – це групи, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми. Дійові особи публічної політики поділяються на три типи:

1) соціальні групи, які є причиною виникнення суспільної проблеми (цільові групи або групи-мішені);

2) соціальні групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі);

3) політико-адміністративні органи влади, які розробляють і впроваджують публічну політику. Крім зазначених типів дійових осіб виділяють так звані «треті особи», яких публічна політика торкається опосередковано і які від цього отримують користь або є обділеними у своїх можливостях.

Інструментарій публічної політики забезпечує визначення суспільної проблеми на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, постановку проблеми на урядовий порядок денний, вироблення альтернативних варіантів подолання проблеми та вибір найкращого рішення, впровадження прийнятої політики, моніторинг її реалізації та оцінювання наслідків. Без ретельного аналізу потреб, очікувань, вимог, мотивів поведінки зацікавлених сторін

неможливо чітко сформулювати та деталізувати публічну проблему, яка буде вирішена у формі соціального проекту.

Якість реалізації соціальних програм та проектів є мірою ефективності соціальної політики. В ідеальному варіанті соціальний проект може бути реалізований, якщо при цьому зацікавлені абсолютно всі: і учасники, і ті, кого він так чи інакше стосується. Всі зацікавлені сторони (стейкхолдери) є учасниками ланцюжка створення цінності і в тому або іншому ступені додають програмі цінність і вартість. Оптимізація соціальної цінності для споживачів ускладнюється тим, що стейкхолдери одного ланцюжка цінності є учасниками безлічі інших ланцюжків цінності, які спільно складають соціальний капітал програми або території.

Література.

1. Взаємодія з зацікавленими сторонами : Офіційний сайт Систем Кепітал Менеджмент : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.scm.com.ua/uk/sustainability/stakeholders/>.

2. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : навч.-метод. посібн. / Бебик В., Бортніков В., Дегтерьова Л., Кудряченко А. / за заг. ред. В. Бебика. – К. : Інститут громадянського суспільства, 2006. – 248 с.

3. Екологічна і соціальна політика ЄБРР 2008 року : [Електронний ресурс]. – Постанова ЄБРР від 20.12.2008. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/2008policy.pdf>.

4. Заява про наміри Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, Міністерства охорони здоров'я України, Дитячого фонду Організації Об'єднаних Націй, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, Фонду народонаселення Організації Об'єднаних Націй, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва, у підтримку Національного проекту «Нове життя - Нова якість охорони материнства та дитинства» : Міжнародний документ № 998_511 від

14.12.2011 р. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_511.

5. Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK). Американский национальный стандарт ANSI/PMI 99-001-2008 / пер. с англ. ; 4-е изд. – М. : Институт управления проектами, 2008. – 388 с.

6. Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами // AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard). AccountAbility [Електроний. ресурс]. – Режим доступу : www.accountability.org.uk.

7. Управління проектами в публічній сфері : навчальний посібник / Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.

8. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практичний посібник / А. Чемерис; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.

Стадник Микола Миколайович

професор кафедри політичної аналітики і прогнозування

НАДУ при Президентові України, д.філос.н., професор

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Зроблено аналіз стану становлення громадянського суспільства в Україні. Окреслено коло основних суб'єктів публічної політики. Означені основні напрями їх впливу на подальший розвиток публічності політичних процесів в Україні.

Ключові слова: громадянське суспільство, публічна політика, суб'єкти публічної політики.

Stadnyk Nikolai

CIVIL SOCIETY AS A SUBJECT OF PUBLIC POLICY

The analysis of the state of formation of the civil society in Ukraine has been done in the article. The circle of basic subjects of the public policy has been delineated. The basic directions of their influence on the further development of public policy processes in Ukraine has been identified. The basic directions of their influence on the further development of public policy processes in Ukraine has been identified.

Keywords: civil society, public policy, subjects of the public policy.

Стадник Николай Николаевич

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Сделан анализ становления гражданского общества в Украине. Очерчен круг основных субъектов публичной политики. Обозначены основные

направлення їх впливу на подальше розвиток публічності політичних процесів в Україні.

Ключеві слова: громадянське суспільство, публічна політика, суб'єкти публічної політики.

Постановка проблеми. Проблема становлення консолідованої демократії, демократичні детермінанти трансформації українського суспільства, розбудова правової держави вимагають розуміння складних механізмів взаємодії суб'єктів публічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні положення громадянського суспільства як соціального феномену та теоретичної концепції були сформульовані такими видатними мислителями, як Дж. Лок, А. Фергюссон, Ш. Л. Монтеск'є, І. Кант, Ф. Г. Гегель, А. де Токвіль. Значною мірою формуванню сучасного бачення ролі громадянського суспільства як суб'єкта публічної політики сприяли праці таких зарубіжних та вітчизняних вчених: І. Бестужева – Лади, К. Гаджієва, С. Телешуна, О. Оболенського, О. Пухкала, В. Трощинського, О. Титаренка, С. Ситник, І. Рейтеровича та ін.

Проте питання усвідомлення громадянського суспільства як суб'єкта публічної політики та феномена сучасного українського суспільства потребує детального опрацювання.

Мета статті. Проаналізувати тенденції становлення громадянського суспільства в Україні та його вплив на процес становлення публічності політичних процесів.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих характеристик динаміки сучасного українського суспільства є громадянська ініціатива як усвідомлена і активна діяльність на благо суспільства. У поєднанні з такими моральними категоріями, як громадянський обов'язок, громадянська совість, вона служить надійним засобом подальшого поступального розвитку громадянського суспільства в Україні. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, утвердження

громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку визначено одним з напрямів внутрішньої політики України. Державна політика в сфері формування інститутів та організацій громадянського суспільства передбачає посилення їхньої взаємодії з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій з громадськістю. З метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина, Указом Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 р. затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, основними завданнями якої є:

- створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав та свобод людини і громадянина;
- подальше становлення громадянського суспільства на засадах:
 - безпосередньої, представницької демократії;
 - широкого впровадження форм демократії участі;
 - самореалізації та самоорганізації громадян.

Пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначено:

- ✓ сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- ✓ зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві;
- ✓ створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;
- ✓ забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом

створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

- ✓ запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;

- ✓ сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Громадянське суспільство виконує ряд важливих соціальних функцій:

- забезпечує захист приватних сфер життя людини і громадянина від необґрунтованої регламентації держави та інших, зокрема й політичних структур;

- створює та розвиває на базі громадянського суспільства механізми громадського самоврядування;

- захищає об'єднання громадян від незаконного втручання в їх діяльність державної влади (шляхом активної участі у виборчих кампаніях і референдумах, в акціях протесту і т.д.) і тим самим сприяє формуванню та зміцненню демократичних органів держави;

- через свої інститути та організації домагається забезпечення реальних прав людини, рівного доступу до участі в державних і суспільних справах;

- виконує функцію соціального контролю: стимулює індивідів дотримуватися суспільних норм;

- здійснює комунікаційну функцію: через свої інститути та організації інформує державу про конкретні інтереси громадян, задоволення яких можливе лише силами держави;

- виконує стабілізуючу функцію: створює міцні структури, на яких тримається вся суспільне життя [1, с. 156].

Ступінь сформованості громадянського суспільства визначається ознаками:

- станом розвиненості демократії;
- правовою захищеністю громадян;
- максимально повним забезпеченням прав і свобод людини;
- самоврядуванням;
- наявністю в суспільстві вільних власників засобів виробництва;
- певним рівнем громадянської культури;
- високим освітнім рівнем населення;
- конкуренцією;
- свободою слова та плюралізмом;
- сформованістю соціальної політики держави;
- багатокладністю економіки;
- великою питомою вагою в суспільстві середнього класу.

Структуру сучасного громадянського суспільства в Україні можна представити у вигляді п'яти основних систем, що відображають відповідні сфери його життєдіяльності (табл.1.).

З урахуванням зазначених характеристик громадянське суспільство можна визначити як систему соціальних зв'язків, у якій формуються та реалізуються економічні, професійні, політичні, культурні, релігійні й інші інтереси людей [2 ,с .62].

Громадянське суспільство як правове демократичне суспільство, в якому визначальним фактором виступають визнання, забезпечення й захист природних та набутих прав людини і громадянина, слугує соціальним джерелом побудови правової держави, передбачає публічність політичної діяльності та є одним із базових суб'єктів публічної політики (рис.1.):

Структура сучасного громадянського суспільства в Україні

Системи	Сфери впливу
Соціальна система	Охоплює сукупність об'єктивно сформованих спільностей людей і взаємин між ними.
Економічна система	Являє собою сукупність економічних інститутів і відносин, в які вступають люди в процесі реалізації відносин власності, виробництва, розподілу, обміну та споживання сукупного суспільного продукту.
Політична система	Цілісні саморегулюючі елементи: держава, політичні партії, суспільно-політичні рухи, об'єднання та відносини між ними. В цій системі індивід політично виступає як громадянин, депутат, член партії, організації. Глибинним, сутнісним шаром тут є владні відносини, які пронизують політичну систему в усіх її середовищах, на всіх етапах її існування. Владні відносини дуже різноманітні: це відносини між державою та іншими структурними елементами, між державними органами та установами тощо. Особливе місце займають відносини, що складаються у зв'язку з діяльністю політичних партій, кінцевою метою якої виступає завжди політична (державна) влада. Крім суто владних існує ціла гама політичних відносин, що охоплюють проблеми об'єднання громадян у суспільно-політичні організації, свободи слова, гарантій виборчих прав громадян, функціонування форм безпосередньої демократії та ін.
Духовно-культурна система	Утворюється з відносин між людьми, їх об'єднаннями, державою і суспільством в цілому з приводу духовно-культурних благ і відповідних матеріалізованих інститутів, установ (освітніх, наукових, культурних, релігійних), через які реалізуються ці відносини.
Інформаційна система	Інформаційні відносини носять наскрізний характер, вони пронизують всі сфери громадянського суспільства.

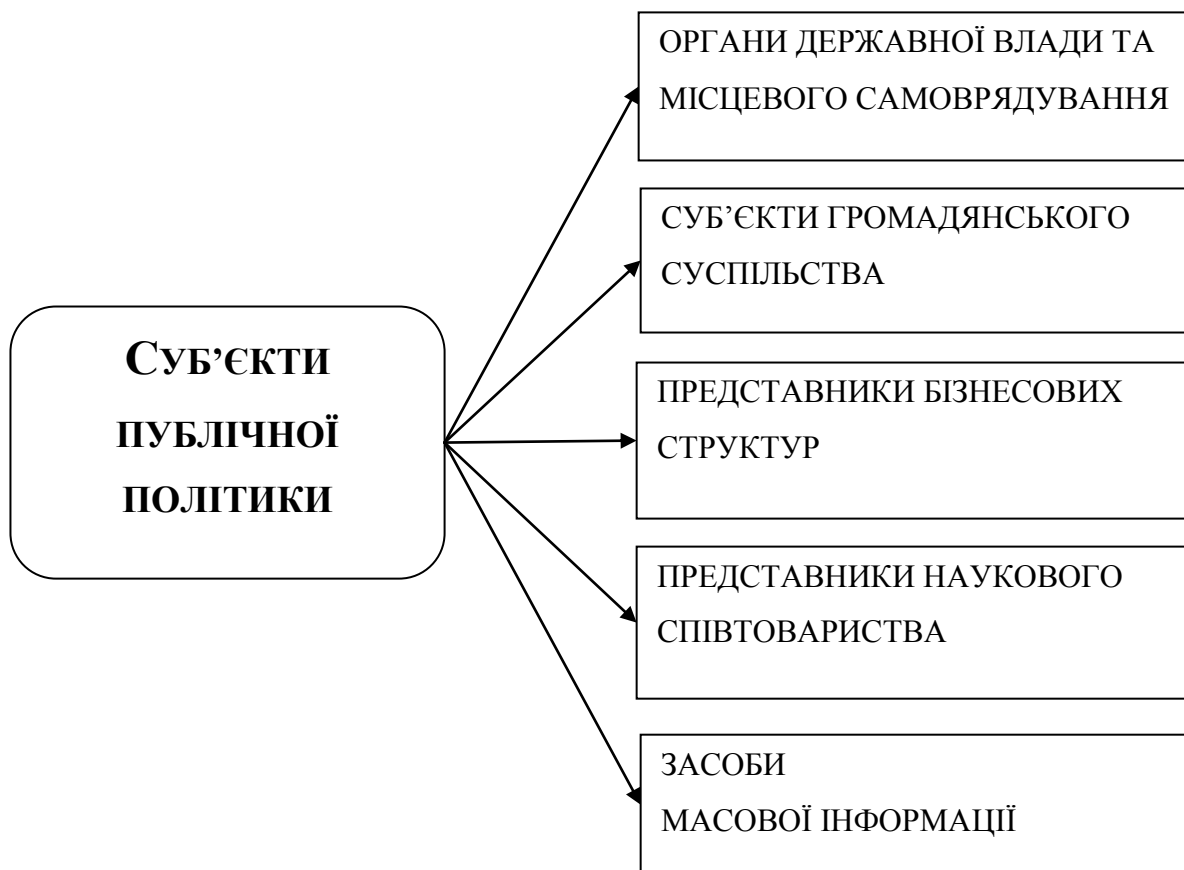


Рис. 1. Суб'єкти публічної політики

Лише конструктивна взаємодія всіх суб'єктів політичного процесу сприятиме публічному формуванню ефективних стратегічних завдань, від вирішення яких залежить майбутнє держави. Проте, варто зауважити, що засоби масової інформації, як найважливіший інститут громадянського суспільства, комунікатор і виразник соціально-економічних і політичних інтересів суспільства, одночасно є і суб'єктом публічної політики, який, як і будь-який з інститутів громадянського суспільства, існує тільки у взаємодії з іншими громадськими та державними інститутами, прагнучи впливати на процеси, що відбуваються в суспільстві, та управлінські рішення, що приймаються органами державного і муніципального управління. Основна ж колізія при цьому полягає в тому, що будучи інститутом громадянського суспільства, визнаним сприяти формуванню та інтеграції цього товариства, захисту його інтересів перед владою і бізнесом, реально в силу сформованої в суспільстві системи політичних і економічних відносин вони цю роль не

виконують, а виступають здебільшого в ролі представника інтересів влади чи бізнесу. І хоча інтереси влади і громадян, бізнесу та громадян не завжди обов'язково протистоять один одному, і все ж вони не завжди збігаються. ЗМІ та, зокрема, електронні ЗМІ сприймаються власниками не як інститут громадянського суспільства, і навіть не як бізнес, а як інструмент досягнення власних цілей. Повна влада власника над засобом масової інформації перетворює ЗМІ з інституту громадянського суспільства у власність. І держава, як найбільший власник ЗМІ, отримує законне право управляти своєю власністю і, відповідно, інформацією, на свій розсуд. Це сприяє посиленню недовіри в суспільстві та є проявом посягання на свободу слова тощо.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Процес законодавчого забезпечення у цій сфері в останні роки також має позитивну тенденцію. Так, у 2010–2011 роках прийнято Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про доступ до публічної інформації», «Про безоплатну правову допомогу», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», внесено зміни до Закону України «Про інформацію». Цими актами визначено, зокрема, засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, формування інститутів громадянського суспільства, порядок забезпечення права кожного на доступ до інформації суб'єктів владних повноважень, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року №1035-р схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. На реалізацію її положень органами виконавчої влади видано низку відповідних нормативно-правових актів. Реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 року видав постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Отже, на сьогодні прийняття низки законодавчих актів дозволяє констатувати розширення правового поля для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Серед інструментів такої взаємодії варто виокремити:

- консультації з громадськістю;
- роботу громадських рад;
- участь у роботі спільних робочих груп (складаються із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади) тощо.

На загальнодержавному та місцевому рівнях:

- ✓ доступ до публічної інформації, інформаційні запити, звернення до депутатів, до органів державної влади;
- ✓ участь у громадських слуханнях, проведення громадських експертиз, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення).

Цінністю публічного обговорення, тобто публічної політики, є те, що саме у результаті такого діалогу відбувається легітимація влади і публічна політика, як головний атрибут розвинутого громадянського суспільства, сприяє легітимному формуванню стратегічних політико-економічних рішень, публічному схваленню політики, одночасно ж стає і засобом проведення державної політики [5].

Отже, аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні як сфери життєдіяльності людей, що вільна від безпосереднього впливу з боку держави та її посадових осіб, сфери, де люди реалізують приватні інтереси, за потреби об'єднуючись в групи чи організації, що є одним з найбільш важливих, ціннісних і культуроформуючих феноменів сучасного українського суспільства [6], свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави:

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;
- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки [4];
- громадські організації не повною мірою репрезентують інтереси громадян [3, с. 250].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В Україні сформовані організаційно-правові засади для становлення громадянського суспільства, проте для подальшого його розвитку як суб'єкта публічної політики в Україні необхідно:

- 1) вдосконалити чинне законодавство, усунувши існуючі штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- 2) з метою забезпечення прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, усунення проявів корупції інтенсифікувати процес впровадження електронного урядування;
- 3) розробити більш дієві механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики.

Література.

1. Агафонов Ю. А., Візнер С. В., Самигин С. І., Шило С. І., Щербакова Л. І. Основи політології. – Ростов н/Д: Фенікс, 2000. – 448 с.
2. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. – М.: Логос, 1999. – 544 с.
3. Пухкал О. Участь громадських організацій у розвитку громадянського суспільства в Україні/ О. Пухкал// Зб.наук.праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007.– № 2. – С. 246–252.
4. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14621.html>.
5. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун // Політ менеджмент. – 2009. – № 2 – С. 35–45.
6. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства: наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття розглядає проблему правового регулювання ціни в ринковій економіці. Розкриваються елементи правового механізму впливу на ціну в процесі суспільного виробництва та державного управління. В роботі визначаються складові при яких правове регулювання цін може бути ефективним важелем в розвитку економічних процесів.

Ключові слова: правове регулювання, державне регулювання, ринкова економіка, ціна, право, правовідносини, економічні закони, суспільне виробництво, державне управління, законодавство, правові акти.

Yurchenko Oleg

THE LEGAL MECHANISM OF REGULATION OF PRICES IN THE STATE MANAGEMENT SYSTEM

The article considers the problem of the mechanism of regulation of prices in a market economy. Elements of a legal mechanism of influence on the price in the process of social production and governance. In the work are determined by the components in which the legal regulation of price can be an effective lever in the development of economic processes.

Keywords: legal regulation, state regulation, market economy, price, law, legal, economic laws, social production, public administration, legal acts.

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья рассматривает проблему правового регулирования цен в рыночной экономике. Раскрываются элементы правового механизма влияния на цену в процессе общественного производства и государственного управления. В работе определяются составляющие, при которых правовое регулирование цен может быть эффективным рычагом в развитии экономических процессов.

Ключевые слова: правовое регулирование, государственное регулирование, рыночная экономика, цена, право, правоотношения, экономические законы, общественное производство, государственное управление, законодательство, правовые акты.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і теоретичними завданнями. Сучасні процеси державотворення суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи держави до регулювання фінансово-економічної діяльності значною мірою вичерпали себе, що потребує нових підходів держави до впливу на суспільне виробництво. Це, в свою чергу, потребує від держави заходів зі стабілізації економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають ціни. Правовий механізм державного регулювання цін дає можливість вивести економічні процеси на якісно новий рівень ефективності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні практично відсутнє. Державне регулювання цін в сфері економіки представлено працями С. В. Ковальчука, І. В. Гвоздецької, С. М. Синиці, Є. Я. Агєєва, Т. В. Шахматовой, С. В. Піги, Ю. І. Літвінова, Л. А. Останковой, О. В. Підгорної та іншими науковцями. Втім,

сама проблема правового механізму регулювання ціни залишається за межами наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою даної статті є розкриття правового механізму регулювання ціни в державному управлінні та визначення його потенціалу в регулюванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Істотною складовою державного регулювання цін є його правовий механізм. У науковій літературі відзначається, що розробка механізму правового регулювання недостатньо пояснює це явище [1, с. 74]. Ідея правового механізму була висунута у свій час Н. М. Александровим, який розрізняв у механізмі правового регулювання два боки – нормативну та прояв впливу норм на суспільні відносини [2]. Важливою роботою в цьому напрямку стала монографія С. С. Алексєєва «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі» [3], який виділив три основні елементи правового регулювання:

- юридичні норми (нормативна основа);
- суб'єктивні права та обов'язки (правовідносини);
- акти реалізації прав і обов'язків [3].

Такої ж позиції дотримується Ю. Н. Оборотов [4, с. 188].

Н. І. Матузов розглядає правовий механізм як набір юридичного інструментарію, використовуваного для впливу на суспільні відносини [5, с. 53]. О. Ф. Скакун визначає механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, чинений за допомогою системи правових прийомів і форм із метою задоволення суспільних і особистих інтересів, забезпечення правопорядку [6, с. 697].

Не втягуючись у дискусію про механізм правового регулювання, оскільки це не є предметом дисертаційного дослідження, відзначимо, що позиція про механізм правового регулювання С. С. Алексєєва найбільше чітко визначена, дає можливість бачити його по-елементний склад, зв'язок і взаємодію

елементів механізму правового регулювання. Від себе відзначимо тільки, що механізм правового регулювання повинен породжувати результат, що впливає на обсяг самого регулювання [1, с. 75].

«Норма права – це споконвічний елемент і нормативна основа механізму правового регулювання» [6, с. 680].

Першим елементом механізму правового регулювання є норма права. Норма права являє собою загальнообов'язкове правило поведінки [4, с. 188], яке контролює (регламентує) суспільні відносини. «Характер регулюючого впливу нормативної основи механізму правового регулювання залежить від того, як впливає право – шляхом зобов'язального примусу або шляхом дозволу чи заборони» [6, с. 68]. Тому «норма права узагальнено моделює бажану з погляду його інтересів поведінку членів суспільства в суспільних відносинах певного предметного виду [7, с. 162]. Норма права – свого роду штамп, у якому формалізовані суспільні відносини з погляду держави. Регламентація відносин дає можливість стабілізувати суспільні відносини, помістивши кожного учасника в «клітинку» суспільного організму, яка забезпечує його функціонування. Взаємодіючи між собою, вони утворюють суспільний організм, надаючи йому цілісність і життєздатність. З погляду держави, важливо визначити середовище цієї «клітинки», якою виступає норма права, оскільки від цього залежить життєздатність усього суспільного механізму. Неправильне її визначення веде від суспільних деформацій аж до загибелі самого суспільства. Тому, з погляду державного регулювання, норма права повинна об'єктивно відбивати існуючу реальність, сприяючи її розвитку.

При всій своїй реальності, норма права є абстрактним явищем, тому що ця теоретична конструкція реалізує себе через статті законодавства, тобто через нормативно-правові акти, які мають наступні переваги: чітко, ясно, однозначно формулюють зміст; дозволяють оперативно змінювати або усувати норму; дозволяє здійснювати впорядкування, узгодження, систематизацію численних правових норм [4, с. 125]. Таким чином, нормативно-правові акти створюють динамічну основу механізму правового регулювання.

Наступний елемент механізму правового регулювання – правовідносини, – переводять конкретні зміни обставин на рівень суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [4, с. 188]. Право, підкорюючи відносини певним правилам, наділяє сторони з боку держави певними правами та обов'язками, а відносини між ними будуються відповідно до встановлених правил. Звідси випливає, що учасники здобувають компетенцію правовладного або правозобов'язувального характеру. Звичайно поняття компетенції застосовується до державних органів, а інші суб'єкти оцінюються як ті, щоволодіють правами або обов'язками. Проте, кожне з них є для них індивідуальною компетенцією, тому що містить права і обов'язки. Тому є підстави говорити про механізм правового регулювання, характеризуючи правовідносин як його елемент, про індивідуальну компетенцію його суб'єктів, яка може бути правовладною або правозобов'язувальною.

Як елемент механізму правового регулювання, правовідносини спрямовані на їхнє виникнення, зміну або припинення. Механізм правового регулювання зв'язує своїх суб'єктів через правовідносини. Але це не є самоціль. Кінцевою метою є одержання позитивного результату для учасників суспільних відносин, тому результативність правовідносин виражається через правові наслідки, які воно викликає в учасників суспільних відносин. Але ці відносини можуть бути регламентовані та не можуть бути переформатовані винятково по їхній волі. Це може відбуватися тільки в межах наданих їм прав і обов'язків, тому що в протилежному випадку відносини будуть нелегітимними (тобто, протизаконними) або зовсім як такі не відбудуться.

Третім елементом механізму правового регулювання є реалізація прав і обов'язків [7, с. 213; 4, с. 188; 6, с. 682]. Разом з тим, О. Ф. Скакун підрозділяє цей елемент, виділяючи також акти застосування права в механізмі правового регулювання. При цьому в першому випадку, розуміючи під актами реалізації прав і обов'язків фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, а в другому випадку – це видання державно-владного акту – акту застосування норм права,

який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин [6, с. 682-683].

Ю. Н. Оборотов розглядає акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як правозастосовчі акти [4, с. 188]. Позиція Ю. Н. Оборотова представляється нам більш близькою. Розгляд актів безпосередньої реалізації прав і обов'язків як фактичної поведінки суб'єктів правовідносин усе ж ближчий до правовідносин. Правовідносини виникають із дій, немає дії – немає правовідносин. Вони формуються із дії, тому дію слід розглядати у зв'язку із правовідносинами, а можливо, і як її складову частину, яка є її динамічною частиною, на відміну від прав і обов'язків, які в правовідносинах є статичною частиною.

Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків являють собою правозастосування. «Правозастосування полягає в здійсненні вповноваженим суб'єктом різнорідних правозастосовних дій основного та допоміжного характеру, які одержують вираження в специфічних правових актах, іменованих актами застосування права [4, с. 188].

Правозастосовні акти реалізують норму права в конкретній дійсності. Вони застосовують диспозицію або санкцію самої правової норми. Внаслідок цього вона перетворює правозастосовний акт в акт індивідуально-правового характеру.

Обґрунтування механізму правового регулювання у вигляді трьох елементів: норми права, правовідносин і актів застосування норм права дає нам можливість надати характеристику механізму правового регулювання цін і ціноутворення.

Норма права стосовно цін реалізує себе через законодавство. Раніше вже відзначалося, що норма права – це абстракція, яка реалізує себе за допомогою статей законодавства. Тому законодавство – це найважливіший елемент правового регулювання, яким користується держава, здійснюючи управління впливу на ціни. Державне цінове регулювання регламентується спеціальним законодавством у вигляді законів, постанов і інших нормативно-правових актів.

Основними законами, що регулюють функціонування цін і ціноутворення є: Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Податковий кодекс, закони України «Про природні монополії», «Про ціни і ціноутворення», «Про захист економічної конкуренції», «Про обмеження монополізму і недопущення несумлінної конкуренції в підприємницькій діяльності». Цивільний і Господарський кодекси переважно регулюють питання, характерні для суб'єктів господарської діяльності. Предметом дисертаційного дослідження є відносини в сфері цінового регулювання, які складаються між органами державної влади та суб'єктами господарської діяльності, тобто в сфері господарського управління. Із цього погляду інтерес викликає Закон України «Про ціни і ціноутворення». Так, стаття 2 даного Закону говорить, що дія цього закону поширюється на відносини, які виникають у процесі формування, установлення та застосування цін Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Структура Закону містить у собі основні напрямки державної політики цін, повноваження Кабінету Міністрів і органів місцевого самоврядування в сфері ціноутворення, безпосередньо ціноутворення, державне регулювання цін, державний контроль і спостереження в сфері ціноутворення.

Важливість Закону України «Про ціни й ціноутворення» очевидна, оскільки він повинен бути центральною ланкою в системі державного регулювання цін. Разом з тим, він не виконує повністю дану функцію, оскільки Закон не охоплює всіх напрямків державної цінової політики. У ст. 4 Закону таких напрямків визначено сім. Але фактично жоден з напрямків не відбитий в Законі. Зрозуміло, можна затверджувати, що закон про ціни носить загальний характер, а решта регулюється підзаконними нормативно-правовими актами. Але тоді цей підхід повинен був би знайти своє чітке відбиття в Законі, і мати вказівки, які питання і як відносяться до компетенції органів виконавчої влади. У статті 7 Закону України «Про ціни і ціноутворення» можливість такого рішення питання малореальна. Дана стаття вказує, що реалізація державної цінової політики, проведення економічного аналізу та динаміки цін, розробка і

внесення пропозицій по формуванню та реалізації державної цінової політики здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну цінову політику. Але який саме це орган – Мінфін, Міністерство економіки, Міністерство доходів і зборів, або якийсь інший орган – Закон відповіді не дає, хоча назва основного регулятора цін повинна бути зазначена, як і хоча б його основна компетенція в сфері цін і ціноутворення.

Певною мірою задовільним можна вважати в Законі України «Про ціни і ціноутворення» питання про державний контроль (нагляд) і спостереження в сфері ціноутворення, хоча б і тут усе виписане досить невиразно. Принаймні, хоча є посилання на Закон України «Про основні положення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Але даний закон не містить норм про особливості контролю над цінами, і носить загальний характер у питаннях, пов'язаних із процедурами контролю. До того ж, якщо порівнювати ст. 8 Закону «Про ціни і ціноутворення» і ст. 8 Закону України «Про основні положення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», то виявляється їхня нестикованість. У Законі України «Про основні положення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» повноваження державного нагляду (контролю) значно ширші, ніж у Законі України «Про ціни і ціноутворення». Наприклад, розбіжності є в можливості накладення штрафів. У Законі України «Про ціни і ціноутворення» такого положення немає. І в практиці встає питання – чи застосовна норма про штрафи із Закону України «Про основні положення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (ст. 8) при контролі цін у суб'єкта господарської діяльності. Така подвійність у державному контролі цін неприпустима.

Таким чином, Закон України «Про ціни і ціноутворення» є системоутворюючим у державному регулюванні цін. Однак, на жаль, повною мірою він цю функцію не виконує. Так, якщо Закон формує основні напрямки державної цінової політики, то вони повинні бути в ньому розкриті. А якщо ні, то даний документ є не більш, ніж декларацією намірів держави. Крім того,

Закон повинен містити опис державного регулювання і ціноутворення, починаючи з того, що під цим повинне розумітися. Дефінітивні норми життєво необхідні, тому що вони дають офіційне розуміння термінів, які використовуються в процесі господарської діяльності. Також закон повинен містити в собі загальну схему організаційних відносин між органами виконавчої влади з питань цін і ціноутворення, а також основи юридичної відповідальності за порушення законодавства про ціни як відносно державних органів, так і відносно посадових осіб і суб'єктів господарської діяльності. Необхідна конкретизація закону про ціни. Загальний характер норм чинного закону робить його, з одного боку, складним у застосуванні в системі державного регулювання цін, а з іншого – дає виконавчим органам можливість трактувати закон відповідно до своїх потреб, коли замість норм закону на практиці застосовуються норми інструкцій і циркулярів, які по своїй суті часто можуть бути оскаржені з погляду самого закону. Усе вищевказане підтверджує необхідність удосконалювання Закону України «Про ціни і ціноутворення» у напрямку створення кодифікованого нормативного акту у вигляді закону, що, безсумнівно, поліпшить систему державного регулювання цін і ціноутворення.

Державне регулювання цін безпосередньо пов'язане із Законом України «Про захист економічної конкуренції». Зв'язок цей простежується у зв'язку з тим, що ціни можуть бути однією зі складових конкуренції. Тому Закон у ст.6 розглядає встановлення цін як складову антиконкурентних дій, які привели або можуть привести до недопущення, усунення або обмеження конкуренції. Із цією статтею кореспондується стаття 13, яка вказує, що зловживання монопольним положенням на ринку ціни коїться в тому випадку, якщо застосування різних цін з рівнозначними суб'єктами господарювання (продавцями або покупцями) відбувається без об'єктивно виправданих на те причин. На жаль, нічого більше в Законі України «Про захист економічної конкуренції» про ціни не говориться. У цілому це зрозуміло, оскільки в Законі мова йде насамперед про захист економічної конкуренції. І разом з тим, одного визнання того, що ціни є об'єктом Закону «Про захист економічної

конкуренції» недостатньо. Необхідно було б указати конкретні параметри та умови, за яких ціни слід розглядати як засіб монополізації ринку; і у зв'язку із цим, процесуальні питання між органами державної влади і суб'єктами господарської діяльності як засобу, що негативно впливає на економічну конкуренцію. Настільки загальний підхід законодавця до цін створює можливості розширеного трактування та користування законом як з боку органів державної влади, так і з боку суб'єктів господарської діяльності, веде до порушення закону та негативно впливає на господарську діяльність.

Законом цього ж ряду є Закон України «Про природні монополії». У ст. 8 Закону вказується, що предметом державного регулювання діяльності природних монополій є ціни (тарифи) на товари, які проводяться (реалізуються) природними монополіями. При цьому стаття 9 Закону додає, що при регулюванні цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій не враховується наступне: суми безнадійної дебіторської заборгованості та відрахування в резерви сумнівних боргів, суми визнаних штрафів і пені, неустойки, суми засобів або вартість товарів, які добровільно перераховуються (передаються) іншим юридичним або фізичним особам, суми недостачі і втрат від ушкодження цінностей, вартість реалізованих виробничих запасів, витрати на утримання об'єктів соціально-культурного призначення. Цими положеннями державне регулювання цін обмежується. І в цьому бачиться істотний недолік. Відносини держави і природних монополій – це широкий спектр відносин. І він не може бути представлений усього декількома нормами. У цьому випадку необхідно говорити про механізм державного регулювання ціни, її коректування, втручання державних органів у процес ціноутворення, їх компетенцію, захист природних монополій від неправомірних дій державних органів, права, обов'язки та гарантії природних монополій у ціноутворенні та функціонуванні цін, юридична відповідальність державних органів і природних монополій за порушення законодавства про ціни та інше.

Без законодавчого механізму державного регулювання цін між виконавчими органами та природними монополіями закон є не більш, ніж

декларацією. Причому саме в законі, а не в підзаконних нормативних актах повинен бути виписаний механізм державного регулювання цін між виконавчими органами та природними монополіями, тому що якщо ні, то сам виконавчий орган буде формувати відносини із природними монополіями так, як він це буде розуміти, і так, як це буде вигідно йому. Це створить можливості порушення законодавства в цілому та веде до корупції. Звичайно, в одному законі викласти весь механізм регулювання цін природних монополій неможливо та недоцільно. Але кількість підзаконних нормативних актів повинна бути як можна меншою. У них можуть відбиватися тільки незначні та поточні питання державного регулювання цін природних монополій і тих, які не відбиті в Законі та вимагають термінового рішення. Але знов-таки, винятково в межах компетенції державного органа.

Елементом правового регулювання цін виступають правовідносини. Структура правовідносин має наступні елементи: суб'єкт, об'єкт, зміст і юридичний факт [6, с. 508]. Суб'єктами управління виступають державні органи управління, місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи. Що стосується сфери державного регулювання цін – це сфера публічного права. Тут взаємовідносини будуються в рамках нерівності сторін, де державний орган наділений правами, а інша сторона (як правило, суб'єкт господарської діяльності) – переважно обов'язками. Хоча в цілому, правовідносини можна вважати складними, оскільки права детермінуються обов'язками. Так, суб'єкти господарювання зобов'язані виконувати акти виконавчих органів, що регулюють ціни, але, з іншого боку, вони мають право оскаржити дії державних органів, якщо вважають, що їх дії суперечать чинному законодавству.

Специфіка публічного характеру державного регулювання цін веде до особливостей правовідносин. По-перше, державне регулювання ціни завжди пов'язане з наявністю державного органа, інакше воно не є державним. Якщо у відносинах між суб'єктами господарської діяльності обидві сторони визначають ціну на основі взаємопогоджуваної волі по обидва боки, то в державному регулюванні цін воля суб'єкта, який піддається впливу з боку

державного органу, істотного значення не має. Звідси впливає друга особливість державного керування цін – це владні правовідносини. Отже, це відносини, які складаються в рамках нерівності сторін. Третьою особливістю цінових правовідносин є сфера, у якій вони складаються, – це сфера державного управління. Мова йде не про всю сферу державного управління, ту, яка безпосередньо пов'язана з економікою, і на практиці її називають державним регулюванням. Державне регулювання економіки – це форма державного управління в цій сфері. Четвертою особливістю державного регулювання економіки є елемент відповідальності. У цьому випадку відповідальність суб'єкта господарської діяльності виникає перед державою в цілому, а не перед конкретним контрагентом, оскільки відповідальність виникає перед державним органом, який є частиною держави.

У сфері державного регулювання цін відносини виникають на основі юридичних фактів, тобто таких обставин, з якими закон зв'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин. Такою основою в цінових відносинах є норми права, які виражені через нормативно-правові акти. Нормативно-правові акти опосередковують відносини між державою і суб'єктом господарських відносин, визначаючи рамки правовідносин у питаннях ціноутворення. Тому відносини в сфері державного регулювання цін виникають, змінюються або припиняються на основі норм права або допускаються нормами права. У першому випадку держава повністю визначає правовідносини між суб'єктами цінового регулювання (наприклад, контроль державних органів суб'єктів господарської діяльності за цінами), а в другому – допускає нормами права вступ суб'єктів господарської діяльності у відносини, пов'язані з цінами (наприклад, договір між суб'єктами господарської діяльності про ціну купівлі-продажу товару). У цьому випадку правовідносини виступають як частина механізму правового регулювання цін, який формується нормами закону, підзаконного нормативного акту, договором, корпоративними нормами та інше.

Юридичний зміст механізму правового регулювання цін становлять суб'єктивне право та суб'єктивний обов'язок. Суб'єктивне право – це вид і міра

можливої поведінки суб'єкта державного регулювання цін, яка визначається правовими нормами. Так, орган виконавчої влади має право встановлювати ціни в межах своєї компетенції, тобто, це міра його можливостей у сфері регулювання цін, яка визначається повноваженнями. Юридичний обов'язок – це вид і міра обов'язкової поведінки суб'єкта державного регулювання цін, що встановлена правовими нормами. Так, суб'єкти господарської діяльності відносно державних цін зобов'язані діяти в межах цієї ціни, дотримуючись обмежень, що встановлені в її відношенні.

Суб'єктивне право і юридичний обов'язок мають свою структуру. Структура суб'єктивного права учасників правового регулювання цін складається із чинностей наданих суб'єкту. Правочинності можуть бути трьох видів: повноваження на власні нормативні дії (правовикористування), правочинності на чужі дії (правовиконання), і правочинності на вимоги (правозахист). Правочинність на одержання дії створює можливість суб'єкту державного регулювання цін здійснювати юридично значущі дії у вигляді права вимагати від суб'єкта господарської діяльності матеріалів про дотримання державних цін, а у природних монополій – матеріалів про формування ціни, проводити перевірки виконання законодавства про ціни. Правочинності на чужі дії означають право вимоги на відповідну поведінку від правозобов'язального суб'єкта господарської діяльності, тобто, здійснення від нього дій, пов'язаних з дотриманням законодавства про ціни у вигляді вимоги дотримання режиму цін, правил формування ціни, незастосування цін, пов'язаних змовою суб'єктів господарської діяльності, здача по формах звітності та ін. Правочинність і вимоги – це можливість звертатися за підтримкою й захистом у державні органи у випадку порушення об'єктом державного регулювання цін суб'єктивного права з боку правозобов'язальної особи. Порушення законодавства про ціни і ціноутворення веде до примусу, якщо сторона правовідносин не виконує свої обов'язки (накладати штрафи, оскаржити дії посадових осіб, залучати до адміністративної та фінансової відповідальності й інше).

Структура юридичного обов'язку містить у собі наступні вимоги.

1. Здійснення певних дій або утримання від них (дотримуватись законодавства про ціни та не порушувати його, надавати органам можливість перевірки, обстежувати об'єкт).

2. Реагувати на законні вимоги правочинної сторони (усувати зауваження сторони, що здійснює перевірку, відносно порушення цін, виконувати їхні приписи, обов'язок сторони, що піддається перевірці, створити умови для контролю над цінами);

3. Нести юридичну відповідальність за свої дії (нести майнову, фінансову, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства про ціни).

Суб'єктами державного регулювання цін є держава у вигляді компетентних органів і суб'єкти господарської діяльності. При цьому варто з'ясувати, що держава, у втіленні її органів і органів місцевого самоврядування, не здійснює господарську діяльність, пов'язану із ціновим виміром. У цьому випадку – це управлінська діяльність в системі функціонування цін і ціноутворення. А тому відносини в сфері цін між державою і суб'єктами господарської діяльності носять управлінський характер.

Суб'єктами механізму правового регулювання цін є виконавчі органи та учасники господарської діяльності в особі його колективних або індивідуальних осіб (СПД). Суб'єкти господарської діяльності в державному регулюванні цін виступають у вигляді юридичної особи. Юридична особа – це організація, створена шляхом об'єднання осіб і майна, зареєстрована у встановленому законом порядку, наділена цивільною правоздатністю і дієздатністю, яка має право здобувати та здійснювати майнові і особисті немайнові права, виконувати обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді, господарському, третейському суді [6].

Як юридичні особи суб'єкти господарської діяльності наділені в сфері ціноутворення правами, обов'язками та гарантіями. Права, надані законом, надають суб'єкту господарської діяльності можливість самому формувати ціну,

домовлятися про неї з контрагентом, змінювати ціни. Ці права, надані суб'єкту господарської діяльності як юридичній особі. Але це право носить організаційний характер. Так, за певних умов розвитку економіки та державної цінової політики можуть вноситися регуляторні мотиви в інтересах суспільства та держави. Тому система цих відносин носить управлінський характер. Обов'язки суб'єкта господарської діяльності визначаються державою від його місця в системі економічних відносин, що також пов'язане з обмеженнями, які впливають із законодавства про ціни. Гарантії – найважливіший елемент статусу юридичної особи. У своїх відносинах з виконавчими органами суб'єкти господарської діяльності перебувають у не вигідному положенні, оскільки це – управлінські відносини в рамках нерівності сторін. Стабільність цих відносин може бути через захист прав суб'єктів господарської діяльності з питань цін і ціноутворення. Захист виражається в можливості звертатися в державні та судові органи з питання порушення прав у питаннях цін, а також наявністю заборонних норм на дії державного органа, які повинні кореспондуватися з його відповідальністю та відповідальністю посадової особи.

Державні органи в регулюванні цінових відносин наділяються певною компетенцією. Компетенція – це сукупність предметів ведення, функцій, повноважень, прав і обов'язків органу державної влади, органу місцевого самоврядування, або їх посадової особи або державного службовця, які визначаються конституцією [8, с. 210]. Виходячи із цього, стосовно до цінових відносин, компетенцію державних органів слід розглядати як управлінсько-господарську (організаційну) компетенцію, оскільки вона здійснюється в господарській сфері, але носить управлінський характер. У зв'язку із цим структура управлінсько-господарської компетенції містить у собі предмет регулювання, повноваження, права та обов'язки і юридичну відповідальність. Предметом регулювання державних органів є система цінових відносин, яка складається в національній економіці й охоплює не тільки відносини, що складаються між органами держави та суб'єктами господарської діяльності, але також між суб'єктами господарської діяльності та споживачами товару.

Центральною ланкою компетенції органів держави в регулюванні цін є повноваження. Повноваження визначають права та обов'язки управлінсько-господарської компетенції в регулюванні цін. Це може бути право на встановлення цін, їх зміна, контроль та інше. Права створюють поле можливого та обов'язкового регулювання цін з боку державного органу та у такий спосіб створюють границі державного регулювання цін, які ними повинні дотримуватися. Важливість цього моменту полягає в тому, що нечіткість обсягу компетенції сприяє порушенню прав суб'єктів господарської діяльності з боку державних органів. Обов'язки є кореспондуючим елементом прав державного органу. Вони покладають на державні органи обов'язок діяти в рамках закону, і тим самим не дозволяють негативно впливати на саму господарську діяльність. Юридична відповідальність виникає за неналежне виконання повноважень або перевищення їх обсягу. Підставою для юридичної відповідальності є правопорушення з боку державного органу або його посадової особи при реалізації своїх повноважень у сфері регулювання цін. Відповідальність державного органу повинна бути компенсуючою на користь суб'єкта господарської діяльності. Але на практиці цю функцію вона не виконує. У позовах суб'єктів господарської діяльності міститься вимога скасування акту державного органу, а питання про компенсацію не ставиться. Тим більше, що відсутні юридичні акти, які б її визначали. Питання про саму компетенцію також законодавством не вирішується. У принципі, вона може бути двох видів: прямі збитки або збитки. У сфері цін мова про компенсацію або збитки взагалі не розглядається. У законодавстві за деякими видами правопорушень із боку державних органів можна іноді зустріти положення про відшкодування прямих збитків. Тим часом, це питання досить актуальне. Можливості відшкодування збитків, а в деяких випадках – прямих збитків за порушення повноважень державних органів змусить їх більш точно дотримуватися закону. Це ж питання повинно стосуватися посадових осіб державних органів, до яких може бути застосовна дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Тут нема рації говорити про відшкодування прямого збитку або збитків, тому,

що немає матеріальної бази для неї. Вона може оцінюватися як відповідальність за непрофесіоналізм в службовій діяльності.

Об'єкти правовідносин – матеріальні та нематеріальні блага, із приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють суб'єктивні права і юридичні обов'язки [6, с. 533]. Об'єктом механізму регулювання цін виступають самі ціни. Це специфічний об'єкт правового регулювання цін, оскільки їх не можна віднести ні до матеріальних, ні до нематеріальних благ. Досить розгорнуту класифікацію видів об'єктів механізму правового регулювання дає В. В. Дудченко, яка до об'єктів правовідносин відносить: матеріальні блага, нематеріальні блага, поведінку, дії суб'єктів, різного роду послуги і їх результати, продукти духовної творчості, цінні папери [4, с. 151]. Як бачимо, до жодного із зазначених елементів ціни не відносяться. І все-таки спробуємо зрівняти ціни з одним з елементів об'єкта правовідносин – цінними паперами. Згідно з Законом України «Про цінні папери й фондовому ринку», цінні папери – це документи встановленої форми з відповідними реквізитами, які свідчать про грошові та інші майнові права, визначають взаємини особи, яка їх розмістила (видала), і власника й передбачають виконання зобов'язань згідно з умовами їх розміщення, а також можливість передачі прав, які впливають із цих документів, іншим особам [9, с. 268]. У цій статті Закону ключовим є те, що цінні папери відбивають грошові та майнові права. Ціни також відбивають ціннісну оцінку об'єкта, який має вартісне втілення. Усе, що має вартісну оцінку, виражається за допомогою ціни. Ціна є невід'ємною частиною об'єкта, але не їм самим. Об'єкт без ціни втрачає якість самого об'єкта, який може бути предметом купівлі-продажу в ринковій економіці. Ціна виступає як похідне об'єкта і його невід'ємна частина. Тому є всі підстави припускати, що ціна як об'єкт правовідносин – це похідна матеріальних і нематеріальних благ, що мають вартісне вираження. Ціна, як об'єкт правовідносин, – це результат взаємин між різними учасниками в сфері ринкової економіки.

Тепер звернемося до останнього елемента механізму правового регулювання цін – до актів безпосередньої реалізації прав і обов'язків. Акти

безпосередньої реалізації прав і обов'язків у регулюванні цін є індивідуально-правовими актами. Вони, як правило, видаються органами державного управління і адресуються конкретному суб'єкту господарських відносин. Це може бути напрямок з дотримання законодавства про ціни, акт перевірки суб'єкта господарської діяльності, акт про затвердження ціни товару, природної монополії та ін. Разом з тим, до таких актів можна віднести акти з захисту прав суб'єктів господарської діяльності. Так, вони мають право направляти пропозиції, заяви, скарги в державні органи управління з порушення їх законних прав в області цін і ціноутворення, а також звертатися з позовами в суди на неправомірні дії контролюючих органів.

Акти безпосередньої реалізації забезпечують можливість виконання обов'язкових правових відносин і дотримання правових заборон, що визначає їхнє особливе місце в механізмі правового регулювання, і що є його кінцевою метою [6, с. 683].

Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків у сфері цін і ціноутворення пов'язані з управлінською діяльністю, а тому є актами управління. Як акти управління, вони повинні відповідати вимогам законності – як загальним, так і спеціальним, і організаційно-технічним. Недотримання вимог законності повинне спричиняти юридичну відповідальність державних органів управління перед суб'єктами господарської діяльності. Разом з тим, дефекти законності ведуть до того, що ці акти можуть бути віднесені до нікчемних або заперечних. Теоретично, відносно нікчемних актів усе досить просто. Якщо акт є нікчемним, він не є юридично легальним, і його невиконання не несе ніяких правових наслідків. Але на практиці все значно складніше. По-перше, у поточному законодавстві відсутня дефініція нікчемного акту. По-друге, відсутні гарантії відповідальності за його невиконання, і відповідальність державних органів управління за порушення законодавства в цілому. Мова йде про те, що при перевірці контролюючий орган, оформляючи акт перевірки, посилається на нормативні внутрішні документи, які споконвічно суперечать закону, і при цьому заперечення суб'єктів

господарської діяльності посиленням на закон в увагу не беруться. Таким чином, суб'єкт господарської діяльності виявляється незахищеним перед державним органом, і єдиною можливістю відстояти себе для нього залишається звернення до суду. У зв'язку із цим необхідна норма, яка б визначала пріоритети закону перед підзаконним актом не в загальному плані, а шляхом заборони органа державного управління при перевірці використовувати нормативні акти, які суперечать закону. А у випадку їх використання – вважати акт перевірки недійсним, а посадова особа, що здійснює перевірку, та підписала акт перевірки від імені державного органа повинна залучатися до адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Що стосується заперечних актів, то тут усе досить зрозуміло. Суб'єктом господарської діяльності акт органу державного регулювання повинен бути виконаний, але за ним зберігається право на його оскарження.

Висновки. Механізм правового регулювання складається із трьох елементів: норми права, правовідносин і актів застосування норм права, що дає можливість визнати елементи механізму правового регулювання цін і ціноутворення.

1. Норма права. Вона стосовно ціни реалізує себе через законодавство. Законодавство – це найважливіший елемент правового регулювання, яким користується держава, здійснюючи управління впливу на ціни. Державне цінове регулювання регламентується спеціальним законодавством у вигляді законів, постанов й інших нормативно-правових актів.

2. Елементом правового регулювання цін виступають правовідносини. Структура правовідносин має наступні елементи: суб'єкт, об'єкт, зміст і юридичний факт. Суб'єктами управління виступають державні органи управління, місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи. Що стосується сфери державного регулювання цін – це сфера публічного права. Тут взаємовідносини будуються в рамках нерівності сторін, де державний орган наділений правами, а інша сторона (як правило, суб'єкт господарської діяльності) – переважно обов'язками. Хоча в цілому, правовідносини можна

вважати складними, оскільки права детермінуються обов'язками. Так, суб'єкти господарювання зобов'язані виконувати акти виконавчих органів, що регулюють ціни, але, з іншого боку, вони мають право оскаржити дії державних органів, якщо вважають, що їх дії суперечать чинному законодавству.

3. Елементом механізму правового регулювання цін є акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків. Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків у регулюванні цін є індивідуально-правовими актами. Вони, як правило, видаються органами державного управління і адресуються конкретному суб'єкту господарських відносин. Це може бути наприклад х дотримання законодавства про ціни, акт перевірки суб'єкта господарської діяльності, акт про затвердження ціни товару, природної монополії та ін. Разом з тим, до таких актів можна віднести акти з захисту прав суб'єктів господарської діяльності. Так, вони мають право направляти пропозиції, заяви, скарги в державні органи управління з порушення їх законних прав в області цін і ціноутворення, а також звертатися з позовами в суди на неправомірні дії контролюючих органів.

Література.

1. Марущак П. В. Планування в умовах ринкової економіки. – Одеса : Пальміра, 2008 – С. 74.
2. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма.
3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., «Юридическая литература» 1966 г.
4. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: ученик / под ред. Ю. Н. Оборотова – О. : Феникс. 2011. –436 с.
5. Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. – с. 53.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – Харків: Еспада, 2009 – 752 с.

7. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М. Юридическая литература, 1976. – 264 с.

8. Популярна юридична енциклопедія (кол. авторів В. К. Біжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін.. – К. : Юрінкомінтер, 2003 – С. 210.

9. Закон України «Про цінні папери і фондовому ринку» Відомості Верховної Ради України – 2006 р. – №31. – ст. 268.

Толкованов В'ячеслав Вікторович

*директор Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр.*

РЕАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглядаються актуальні питання реформування місцевого самоврядування в країнах Європи. На засадах аналізу проведених реформ в різних європейських країнах, їх основних результатів та виявлених проблем визначаються пропозиції щодо подальшої модернізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, реформа, стратегія, місцевий розвиток, європейська інтеграція.

Vyacheslav Tolkovanov

REALIZATION OF REFORMS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE EUROPEAN COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE

This article highlights main issues of the local self-government reforms in European countries. By analysis of the realized reforms in different European countries, their main results and highlighted problems the proposals on further modernization and development of local self-government in Ukraine are elaborated.

Keywords: local self-government, reform, strategy, local development, European integration.

Толкованов Вячеслав Викторович

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования местного самоуправления в странах Европы. На основе анализа проведенных реформ в разных европейских странах, их основных результатов и выявленных проблем вырабатываются предложения касательно дальнейшей модернизации и развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, стратегия, местное развитие, европейская интеграция.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Безперечно, успішна реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з Європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та ЄС. Все це обумовлює необхідність більш детального вивчення досвіду інших європейських країн щодо реалізації реформ децентралізації, а також вироблення на цій базі відповідних рекомендацій для України (основні завдання, індикатори, етапи реалізації реформи тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід виділити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Р. Герцога, К. Деві, А. Делькампа, В. Кампо, В. Князєва, В. Кравченка, В. Куйбіду, М. Марку, Н. Мікулу, О. Молодцова, В. Мамонову, Т. Пахомову, Д. Попеску, М. Пухтинського, В. Рубцова, О. Руденко, А. Ткачука та ін. Однак сьогодні є доцільним більш уважно вивчити досвід різних європейських країн щодо реалізації реформ децентралізації, а також виробити на основі проведеного аналізу детальні рекомендації щодо реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті. Метою статті є аналіз проведених реформ місцевого самоврядування в європейських країнах, а також вироблення відповідних рекомендацій для України.

Виклад основного матеріалу. Сучасні системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій країн Європи сформувалися як результат розвитку національних держав за умов демократизації, урбанізації, переходу до правової системи стримувань і противаг та у відповідь на потреби сучасного суспільства, посилення руху за громадський контроль та спроб створити державу «загального добробуту».

Тенденції конституціоналізму та громадського контролю при цьому узгоджувалися у Європі з принципами ліберальної ідеології, яка наголошувала на мінімальному втручанні уряду в діяльність органів місцевого самоврядування та чіткій відмежованості діяльності місцевих органів влади від інших сфер управління. Трансформації систем державного управління додатково були обумовлені процесами глобалізації та європейської інтеграції, особливо у зв'язку із утворенням та розвитком Європейського Союзу.

Зазначені зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні й процедурні реформи [3].

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів [13].

Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче знаходяться послуги до кожного окремого громадянина, більшим є його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина у прийнятті рішень.

Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні.

У Данії для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння») та інші сфери співробітництва. Було також проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Використовуючи результати цих досліджень, комісія з питань реформування системи місцевого самоврядування розробила пропозиції про утворення нових муніципальних округів, що було затверджено центральним урядом після обговорення та узгодження усіх позицій з місцевими владами та громадянами [11].

У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг в області шкільного утворення, соціальний захист дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами.

Досвід укрупнення громад в різних європейських країнах був як позитивним, так і негативним одночасно (мова йде, насамперед про Францію). Разом з тим, успіх досягався при об'єднанні муніципалітетів на добровільній основі, тому саме цей досвід реалізацій територіальних реформ доцільно застосувати й в Україні [10].

Важливими напрямками реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в європейських країнах. Проміжний рівеньрядування зміцнювався для вирішення проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг. Він дозволяв приймати рішення та здійснювати

діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади), а також слугував ефективним інструментом для просторового територіального планування тощо [4].

Додатковим чинником, що сприяв утворенню проміжних рівнів врядування на регіональному рівні, був рух за децентралізацію/демократію в Іспанії, Італії, а після другої світової війни – в Норвегії, Данії, Німеччині та Франції.

Зрештою, зазначений процес призвів до виникнення трьох рівнів врядування: загальнодержавного (національного), проміжного (регіонального) і місцевого. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Італія) [7].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього півріччя XX-го століття, – організаційні. Вони здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і включали такі елементи: посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміну у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування у політичних системах відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо).

Фінансові реформи зазвичай передбачали збільшення обсягів ресурсів, що центральна влада надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких виступає саме центр. Це забезпечило спроби зміцнити здатність органів місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких слід зазначити плату за послуги, створення місцевих підприємств або надання адміністративних послуг на ринкових засадах.

Майже усі реформи децентралізації, які було реалізовано останнім часом в європейських країнах, супроводжувались збільшенням ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Функціональні та процедурні реформи включали у себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. У деяких країнах (Франції, Італії, Іспанії) – контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування було послаблено і навіть

скасовано. Крім того, запроваджувались системи планування діяльності та ефективності надання послуг (Німеччина, Франція, Данія).

Деякі вчені вважають, що європейські системи врядування в результаті своєї трансформації стали належати до одного з трьох основних типів – інтегровані системи, дуальна система або відокремлені ієрархії, система розщепленої ієрархії [9].

В інтегрованих системах органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ децентралізації у 1980-х роках, проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії.

Дуальна система (або система відокремленої ієрархії) є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами в цілому. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, це ускладнює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, мери значною мірою виконують лише представницькі функції.

Третім типом є система розщепленої ієрархії, яка робить наголос на тому, що місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Одночасно з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, у той час як автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі.

У більшості європейських країн найбільш важливими завданнями проведення реформ децентралізації можна визначити наступні: надання більш якісних послуг громадянам, підвищення результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наближення послуг до їх споживачів (впровадження принципу субсидіарності), досягнення прозорості дій публічної адміністрації, більш активне залучення громадян до прийняття рішень, консолідація бюджетної політики, розвиток ресурсної бази органів місцевого самоврядування [5].

Для України надзвичайно цікавим є досвід Польщі у проведенні реформи місцевого самоврядування та впровадження інноваційних інструментів місцевого і регіонального розвитку.

Сучасні тенденції організації публічної адміністрації країн Європейського Союзу базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади. Наслідком таких реформ стало

розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць Польщі [6].

Відповідальне та результативне проведення політики місцевого розвитку, згідно зі згаданою вище ендогенною моделлю (ще її називають моделлю соціальної економії), стає можливим лише у випадку надання органам місцевого самоврядування відповідних повноважень та фінансових ресурсів. Місцеве самоврядування у Польщі (на рівні гмін) відповідає стандартам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Польщі має такі характеристики: місцева влада, що обирається шляхом демократичних виборів; право представників місцевої влади діяти під власну відповідальність та на власний розсуд (статус юридичної особи); наявність постійних джерел надходжень; право власності та право вільного розпорядження власним майном; право затвердження власного бюджету та розпорядження фінансовими ресурсами у рамках законодавства щодо публічних фінансів (в тому числі залучення позик та кредитів, випуск облігацій, та ін.), існування власної адміністрації; право окреслювати спосіб реалізації власних завдань; право самостійно визначати організаційну структуру органів управління [16].

Програма демократичних змін державного устрою у Польщі передбачала глибоку децентралізацію структур держави згідно із принципом субсидіарності. Реформа самоврядування мала ключове значення для відбудови інституцій демократичного устрою, а також спричинила пожвавлення місцевої господарської, соціальної, екологічної та культурної активності.

Децентралізація зміцнює ефективність діяльності публічної адміністрації та підвищує рівень участі громадян у прийнятті рішень. В нових суспільно-політичних реаліях саме децентралізація створює значно міцніші підвалини для сильної, ефективної держави, ніж централізована система, оскільки вона:

- звільняє центральну владу від необхідності вирішувати поточні локальні проблеми та дає їй можливість зосередити увагу на системних заходах на національному рівні;
- обмежує наслідки невдалих рішень влади лише локальними масштабами;
- захищає державу від ризику загальнодержавних та локальних конфліктів;
- спрощує та пришвидшує процеси прийняття рішень, пов'язаних із питаннями місцевого значення;
- запроваджує природні механізми конкуренції між локальними спільнотами, що сприяє процесам розвитку;

- ініціює громадянську активність, сприяє залученню громадян до взаємодії із владою та участі у суспільно-політичному житті, зокрема й на місцевому рівні;
- підвищує ефективність демократичного контролю, сприяє прозорості у діяльності органів влади;
- збільшує можливості для інновацій, оскільки сприяє впровадженню, тестуванню та вдосконаленню нових технологічних, організаційних та соціальних рішень [17].

Досвід першого етапу польської реформи місцевого самоврядування (перша половина 1990-х років) підтверджує тезу, що без створення шансів для розвитку місцевого самоврядування складно уявити собі побудову демократичних інституцій та ефективне протистояння стереотипним проявам поведінки, характерним для тоталітарного періоду.

Основною мотивацією до проведення другого етапу реформи самоврядування було підвищення ефективності держави у вирішенні локальних та регіональних проблем, а також приведення польських територіальних структур (особливо на регіональному рівні) у відповідність до рекомендацій європейських інституцій (насамперед, ЄС та Ради Європи). Першого січня 1999 року розпочали своє функціонування нові типи самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, а саме – повіт та воєводство [17].

Сьогодні до сфери відповідальності повіту входять такі завдання локального характеру, які за своїми територіальними масштабами не можуть бути виконані гміною, а саме: утримання середніх шкіл, лікарень, соціальний захист інвалідів, людей похилого віку, утримання доріг, закладів культури, інспекцій (санітарної, будівельної, ветеринарної), захист навколишнього середовища тощо.

Воєводство є адміністративною одиницею регіонального самоврядування. На відміну від гміни та повіту, воно надає публічні послуги в обмеженій сфері. Його основним завданням є проведення діяльності задля забезпечення регіонального розвитку. Влада воєводства відповідає за формування стратегії розвитку регіону, координацію співпраці між органами місцевого самоврядування, суб'єктами приватного права, зокрема в реалізації інвестиційних проєктів. До повноважень воєводства належить також питання просторового планування та регіонального розвитку, захист навколишнього середовища, утримання спеціалізованих закладів охорони здоров'я, регіональних закладів культури тощо. Самоврядні воєводства також мають право укладати домовленості про співпрацю з іноземними партнерами [14].

Разом з тим, основною одиницею місцевого самоврядування в Польщі залишається гміна. У соціально-гуманітарній галузі гміна відповідає за питання початкової та базової освіти, питання комунального господарства, первинної медичної допомоги, соціальний захист населення, утримання бібліотек, закладів культури; у галузі інфраструктури до завдань гміни належить питання побудови та утримання доріг, енергопостачання, водопостачання та

водовідведення, питання утилізації побутових відходів, утримання комунальних об'єктів та споруд, цвинтарів, сміттєзвалищ, питання громадського транспорту; у галузі безпеки – питання забезпечення правопорядку, протипожежний захист, утримання комунальної міліції тощо.

У перші роки реформування системи місцевого самоврядування у Польщі зусилля концентрувалися, перш за все, на розвитку комунальної інфраструктури, покращенні доступу громадян до основних (базових) послуг.

Зі стрімко зростаючими соціальними проблемами (безробіття, бідність, безпритульність), що з'явилися внаслідок процесів економічної трансформації, місцеве самоврядування показало свою спроможність щодо ефективного вирішення найбільш болючих проблем польського суспільства та запобігання виникненню конфліктів, зокрема й на регіональному рівні.

Висновки. Зараз перед органами місцевого самоврядування в різних європейських країнах постають нові виклики, пов'язані з необхідністю визначення та реалізації довготривалих програм і стратегій розвитку. На практиці це означає необхідність гармонізувати процес розвитку в соціальному, економічному та екологічному вимірах. Перехід від фази «реактивного» до фази активного та збалансованого планування і управління розвитком вимагає якісного розвитку системи місцевого самоврядування, зміцнення інституційної спроможності місцевих влад у задоволенні потреб населення, наданні більш якісних (адміністративних) послуг, а також у розробці та впровадженні проектів і програм стратегічного розвитку. Все це обумовлює необхідність здійснення реформ місцевого самоврядування, що було реалізовано в більшості європейських країн.

Серед можливих інструментів реформування та розвитку системи місцевого самоврядування можна виділити наступні: «розвиток згори», «розвиток зсередини», «дрейф в очікуванні подій, які вимагають реакції».

«Розвиток згори» – це інструмент, який має витоки із тоталітарного минулого централізованої системи управління, в якій органи місцевої влади не мали майже ніякої автономії у своїх діях, але виконували інструкції (завдання), що надходили від центральних органів влади. Сьогодні деякі структурні реформи в окремих країнах здійснюються саме «згори», але в цьому випадку вони мають недостатню підтримку серед широких верств населення та місцевих органів влади.

На наш погляд, найбільш ефективним шляхом модернізації системи місцевого самоврядування є «розвиток зсередини», який спрямований на зміцнення інституційної спроможності місцевих влад для виконання їх основних повноважень, впровадження нових інноваційних інструментів менеджменту та управління людськими ресурсами. У цій ситуації

також забезпечується оптимальна підтримка з боку як самих представників місцевих органів влади, так і громадян.

Аналізуючи уроки об'єднання Німеччини, слід вказати на ряд помилок, що можуть слугувати гарним уроком і для України. По-перше, система місцевого самоврядування, як правило, торкається широких верств суспільства, тому її реформування не повинно бути таким різким і кардинальним, як це було під час переходу «нових» федеральних земель до системи ФРН. По-друге, саме при реформуванні системи організації місцевої влади потрібно більше уваги приділяти наявному позитивному досвіду, що повинен бути покладеним в основу нової системи. По-третє, для здійснення на практиці реформи місцевого самоврядування необхідно підготувати досить значну кількість кваліфікованих фахівців з комунального права, менеджменту і фінансів. Слід зазначити, що навіть значні фінансові ресурси не можуть компенсувати помилки управління на місцевому рівні.

Разом з тим, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду, інноваційних інструментів місцевого і регіонального розвитку, а також із широким залученням міжнародних програм технічної допомоги та кваліфікованих експертів. Такі підходи до реформування потребують узагальнення кращого досвіду, підштовхуючи до вироблення та удосконалення концепції «доброго врядування» на міжнародному рівні.

Література.

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / Науково-практичний посібник / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: «Крамар», 2003. – 400с.

4. Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. та інші «Нова державна регіональна політика». – Київ: «Крамар». –2009. – 232 с.
5. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
6. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський. // Вісн. держ. служби України. – 2009. № 3. – С. 21–25.
7. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка - Н, 2006. – 744 с.
8. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В. В.Толкованова. – Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
9. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М. Пухтинський. – К. : Атіка. – 2005. – 852 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / За редакцією Толкованова В. В. – К.: «Крамар», 2011. – 249 с.
11. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В.Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
12. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв’язання (приклад міста Києва). «Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань». – 2003. – С. 309–313.
13. Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Київ: Крамар. – 2011. – 199 с.
14. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU an National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford: OUP, 2003. – P. 10–12.
15. Noworyl A. Bariery Lokalnego Rozwoju W Polsce / A. Noworyl // Zesz. Nauk WSAP. – Szczecin. – 2008. – N. 1. – S. 25–29.

16. Ruskowski E. La réforme des finances des collectivités locales en Pologne face aux standards internationaux / «Revue française de Finances publiques». – № 69, mars 2000. – P. 201–213.

17. Ruskowski E. Le pouvoir fiscal des collectivités locales en Pologne et les perspectives de son élargissement, «Revue française de Finances publiques». – № 73, janvier 2001. – P. 197–205.

Пашкова Мілена Олегівна

*провідний фахівець відділу підготовки науково-педагогічних
та наукових кадрів ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

**АДМІНІСТРАТИВНА ЕТИКА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:
РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

В статті представлено результати експертного опитування державних службовців органів виконавчої влади з питань додержання норм адміністративної етики. Отримані дані виявили, наскільки вільно респонденти орієнтуються в нормативно-правовому полі, що встановлює правила етичної поведінки, розуміють ключові терміни чинного законодавства з питань етики, ідентифікують суб'єктів контролю органів виконавчої влади, які здійснюють перевірку додержання правил етики державними службовцями. Спираючись на результати експертного опитування, автор розкриває проблемні питання, які потребують врегулювання з точки зору забезпечення ефективного контролю за додержанням норм адміністративної етики.

Ключові слова: адміністративна етика, контроль за етикою поведінки, державні службовці органів виконавчої влади.

Pashkova Miliena

**ADMINISTRATIVE ETHICS IN THE EXECUTIVE BODIES:
RESULTS OF PUBLIC SERVANTS OPINION'S POLL**

In the article the analysis of the public servants' opinions on administrative ethics issues has done. Ethic issues in the executive bodies have been considered, namely, public servants' understanding of legislative regulations that determine norms of ethics as well as control bodies interactions while examining the ethical behavior realization. Based on poll results the author revealed problems in order to

improve certain components of mechanism of control providing for implementation administrative ethics standards.

Keywords: administrative ethics, control providing for ethical behavior, public servants of executive bodies.

Пашкова Милена Олеговна

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье представлены результаты экспертного опроса государственных служащих органов исполнительной власти по вопросам, которые касаются соблюдения норм административной этики. Полученные данные демонстрируют, насколько свободно респонденты ориентируются в нормативно-правовом поле, устанавливающем правила этического поведения, понимают ключевые термины действующего законодательства по вопросам этики, а также идентифицируют субъектов контроля органов исполнительной власти, которые проверяют соблюдение правил этики государственными служащими. Опираясь на результаты анкетирования, автор раскрывает проблемные вопросы, требующие урегулирования с точки зрения обеспечения эффективного контроля за соблюдением норм административной этики.

Ключевые слова: административная этика, контроль за этикой поведения, государственные служащие органов государственной власти.

Постановка проблеми. Нормативно-правові засади, які встановлюють і регламентують етику поведінки державних службовців, останнім часом набувають особливого значення. З появою Закону України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року, в якому визначаються керівні норми, умови та стандарти етичної поведінки уповноважених осіб, конкретні вимоги до етики працівників органів державної влади [1], на порядку денному постали нові питання, пов'язані з упровадженням і реалізацією положень

закону в практику роботи державних службовців, а також необхідністю здійснювати контроль за їх додержанням. В своїй роботі О. Сушинський вказує, що «організація виконання законодавства є видом управлінської суспільно значимої діяльності...», і далі автор продовжує, що однією із засад подальшого розвитку державної служби є «неухильне дотримання службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки...» [2, с. 46–47]. Схожі думки висловлювали Т. Василевська, В. Князєв, О. Оболенський, М. Рудакевич, Л. Стельмахук та інші науковці, зазначивши, що ефективний розвиток державної служби ґрунтується не тільки на основі неухильного додержання положень законодавства, але й на засадах моральних принципів і норм, відповідальності перед суспільством і самим собою. В свою чергу, ми можемо додати, що етичні правила мають бути системно впровадженими в сферу професійної діяльності службовців, мати дієвий «зворотний зв'язок» та гнучкі механізми застосування. Для ефективного запровадження норм етики, перш за все, необхідно з'ясувати, наскільки державні службовці обізнані з правилами етичної поведінки, зі змістом нормативно-правових документів, які їх встановлюють та регламентують, інакше кажучи, виявити, наскільки управлінське середовище готове сприймати і, відповідно, реалізовувати законодавчі ініціативи, визначені в стратегічних програмах і планах розвитку державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В наукових працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Жданова, Л. Загайнової, С. Калюгіної, В. Конопльова, Н. Нижник, Л. Стельмахук, О. Сушинського, Н. Харченко та інших розглядаються різноманітні аспекти управлінської діяльності й особлива увага приділяється вдосконаленню нормативно-правових актів, які виступають основою регулювання, в тому числі питань етичного характеру, та впливають на подальший конструктивний розвиток державного управління і державної служби в цілому. Зокрема, на думку Л. Стельмахук, «впровадження реформ нормативно-правової бази з питань контролю впливатиме на системне

вирішення проблем державної служби, що буде запорукою істотного підвищення якості управлінських послуг, зміцнення потенціалу державної служби, покращення ефективності державного управління...» [3, с. 506]. Наголошують на необхідності розв'язання питань етичного характеру вітчизняні науковці – Т. Василевська, В. Діуліна, В. Колтун, М. Нинюк, М. Оганісян, М. Рудакевич, М. Свірін, О. Штиршов і багато інших. Слід згадати роботи російських авторів (В. Бакштановського, Д. Васильєва, П. Дробішева, О. Конова, О. Оболонського, Ю. Согомонова та інших), які багато уваги присвятили питанням адміністративної етики. В публікаціях доктора юридичних наук, професора О. Оболонського, досліджуються правові та політичні аспекти етики управлінської діяльності. Зокрема, О. Оболонський зазначає, що специфіка державної служби така, що створити повний і формалізований перелік приписів чи заборон досить складно, не кажучи вже про досить обмежені процесуальні юридичні можливості довести факти цих порушень. В цьому випадку регуляторами виступають такі інструменти впливу, як моральне засудження колег чи керівників або прийняття до уваги наявності етичних порушень у державного службовця в разі вирішення питань кар'єрного просування чи при атестації – і вони спрацьовують більш ефективно, ніж догана чи позбавлення премії [4]. Далі автор продовжує: «дестабілізуючі фактори етичних засад держслужби можна компенсувати укріпленням, підтвердженням і зрозумілим формулюванням загальних принципів та моральних норм поведінки службовців, а також створенням механізмів, які забезпечували б їх додержання, включаючи консультаційну допомогу службовцям, або захист від невинуватого чи незаконного неетичного свавілля з боку керівників» [4, с. 54]. Отже, встановлення лише правових норм і правил етичної поведінки не гарантує їх додержання – постає потреба поєднати норми закону в комплексі з дієвими організаційними інструментами, виявити готовність самих державних службовців здійснювати покладені завдання в умовах відкритості та підзвітності, чутливо реагувати на порушення етичних норм і правил, свідомо дотримуватись правил етики поведінки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Серед низки питань, пов'язаних з адміністративною етикою, найменш дослідженим, на наш погляд, й досі залишається питання забезпечення контролю за додержанням норм етики. Також в контексті вирішення етичних питань досить незначна роль, на жаль, приділяється проведенню емпіричних досліджень серед державних службовців з питань адміністративної етики.

Формулювання цілей статті. В цій роботі ми пропонуємо розглянути окремі компоненти системи забезпечення контролю за додержанням норм адміністративної етики, спираючись на результати експертного опитування, яке було проведене влітку 2013 року серед державних службовців органів виконавчої влади Півдня України. Взагалі, експертне опитування містило широке коло питань і передбачало з'ясувати, наскільки державні службовці ознайомлені з нормативно-правовою базою з питань етики, яке вони мають уявлення про суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль за етичною поведінкою, а також дізнатися, які види контролю вважають найбільш/найменш ефективними стосовно перевірки додержання норм адміністративної етики, та багато інших. Аналіз результатів опитування дозволить не тільки встановити реальну картину, яка існує на даний момент, а й виявити напрямки, які необхідно вдосконалювати з точки зору додержання норм етики державними службовцями в органах виконавчої влади.

Викладення основного матеріалу. В експертному опитуванні взяли участь 100 осіб – державних службовців, представників органів виконавчої влади Півдня України. Більшість респондентів (45 %) – державні службовці віком від 26 до 35 років, третина респондентів – 36–45 років, решта розподілилась у вікових рамках 46–55 років і 18–25 років. Дві третини опитаних (70 %) мають дипломи освітньо-кваліфікаційного рівня «спеціаліст», решта (30 %) – «магістр», при цьому половина респондентів обіймає посади керівників, і половина працює на посадах спеціалістів. Також було з'ясовано, що більшість опитаної аудиторії мають стаж державної служби – від 5 до 10 років, на останній посаді (від 3-х років і більше) працюють близько 75 %

респондентів, при цьому 47 % представляють органи виконавчої влади районного рівня, 27% - обласного рівня, решта – працюють в територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади. Таким чином, ми можемо зазначити, що в експертному опитуванні взяли участь молоді, досвідчені державні службовці, які мають солідний стаж роботи в органах виконавчої влади, добре обізнані зі специфікою управлінської діяльності – отже, ми маємо підставу спиратись на результати анкетування як такі, що відображають реальне уявлення респондентів про нормативні засади та організаційні взаємозв'язки і процеси, які забезпечують додержання норм адміністративної етики.

Звернувшись до респондентів з проханням самостійно назвати закони, положення, правила тощо, які регулюють правила етичної поведінки державних службовців, ми отримали наступні відповіді: трохи більше половини опитаних (66,6 % керівників і 55 % спеціалістів) назвали Закон України «Про правила етичної поведінки», близько половини вказали Закон України «Про державну службу», Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Також серед відповідей зазначена Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо. І лише 8,3 % керівників і 9,3 % спеціалістів згадали про Загальні правила поведінки державного службовця (далі – Загальні правила поведінки), тоді як саме цей документ задовго до появи Закону України «Про правила етичної поведінки» встановлював «вимоги до етики державних службовців, стандарти етичної поведінки, які мають відповідати очікуванням громадськості» [5]. Попередні дослідження, які торкалися питань правової обізнаності державних службовців у сфері професійної етики, демонструють схожі результати. Так, в 2001–2002 роках на базі Української Академії державного управління при Президентові України (зараз – Національна академія державного управління при Президентові України) було проведено експертне опитування, в ході якого 20 % респондентів визнали, що нормативно-правові важелі «від законів до посадових інструкцій» реально впливають на поведінку службовців, і лише 4 % опитаних вважають, що на

поведінку посадових осіб впливають норми Загальних правил поведінки державних службовців [6]. Порівняння даних 2002 року і результатів опитування 2013 року дає нам підстави зазначити, що в цілому спостерігається невисокий рівень обізнаності опитаних щодо нормативно-правових документів, які регулюють правила етичної поведінки, тоді як окремі документи (Загальні правила поведінки) використовуються взагалі формально – отже, неможливо й очікувати, що правила етики будуть додержуватись та відповідно виконуватись.

Наступне запитання анкети мало намір розкрити, наскільки державні службовці знайомі зі змістом нового Закону України «Про правила етичної поведінки». Серед запропонованого переліку позицій, які згідно з чинним законом відносяться до етичних правил поведінки, були зазначені й хибні (наприклад, «Виконувати будь-які доручення керівника», «Дотримуватись правил спілкування» та «Виконувати позапланові завдання»). Цікавим виявився той факт, що респонденти більшістю голосів (84 % керівників і спеціалістів) надали перевагу пункту, що не відноситься до етичних правил, зазначених в законі, а саме – «Дотримуватись правил спілкування». Решта відповідей розподілила голоси таким чином: 78 % керівників вибрали пункт «Бути толерантним до політичних, ідеологічних та релігійних переконань інших» та «Не допускати конфлікту інтересів», 62 % зазначили «Бути політично неупередженим», 58 % вказали, що до етичних правил поведінки відносяться «Запобігати одержанню неправомірних вигід, дарунків, пожертв» та «Діяти в інтересах держави або громади у відносинах з іншими особами». Серед спеціалістів 76 % опитаних вибрали позицію «Бути толерантним до політичних, ідеологічних та релігійних переконань інших», 66 % вказали «Не допускати конфлікту інтересів», трохи більше 40 % позначили «Запобігати одержанню неправомірних вигід, дарунків, пожертв» та «Діяти в інтересах держави або громади у відносинах з іншими особами», і 38 % вказали позицію «Бути політично неупередженим». Найнижчі відсоткові показники припадали на положення, які стосуються фінансової відповідальності, а саме – «Подавати

декларацію про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру» (їх вибрали лише 18 % керівників і 26 % спеціалістів). Результати відповідей респондентів продемонстрували, що державні службовці досить невпевнено ідентифікують законодавчо встановлені правила етичної поведінки, перш за все, через недостатній рівень знань положень закону. Крім того, переважна більшість керівників і спеціалістів асоціюють етику поведінки з політичною неупередженістю, недопущенням конфлікту інтересів, і в меншій мірі – з питаннями фінансової підзвітності, тоді як досвід зарубіжних країн, наприклад, Канади [7] та Польщі [8, с. 28–32], свідчить, що серед основних засад (принципів), які визначають етичність діяльності державних службовців, серед інших зазначений принцип звітності (фінансової відповідальності і фінансового контролю за витратами уповноважених посадових осіб).

В анкеті державним службовцям було запропоновано розкрити значення окремих ключових понять, які зустрічаються в тексті Закону України «Про правила етичної поведінки»: «толерантність» (толерантно ставитись до політичних поглядів, ідеологічних та релігійних переконань інших), «сумлінність» (сумлінно виконувати службові повноваження, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані) і «неупередженість» (виконувати свої службові повноваження політично неупереджено). Отримані дані продемонстрували наступне: 18 % державних службовців, які працюють в структурних підрозділах обласних державних адміністрацій, 23,4 % представників районних державних адміністрацій, і 58 % службовців територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади взагалі не надали відповіді на це запитання, що може свідчити про певні труднощі з інтерпретацією запропонованих понять. Наведемо окремі визначення, які зустрічались в анкетах респондентів: «толерантність» інтерпретувалась як «незалежність», «самостійність», «володіння собою», «вміння виступати», «зрозумілість» тощо. «Сумлінність» на думку окремих осіб є «доброчесністю», «терпимістю», «доброзичливістю», «відповідальністю» і т.д. «Неупередженість» пов'язували з «відсутністю інформації про що-небудь»,

«прийняттям звернення людей», «розумінням ситуації», «переконливістю», «терпимістю» і т.п. Отже, вказані приклади яскраво демонструють відсутність єдиного розуміння, єдиних підходів у державних службовців щодо трактування понять, які зустрічаються в законодавстві, а також виявляють певні труднощі, пов'язані з інтерпретацією їх змісту. Безумовно, така ситуація викликає занепокоєння і сигналізує про необхідність вироблення пояснень до окремих положень закону.

Окрім запитань, які стосувались законодавства, респонденти розкривали бачення організаційних взаємозв'язків суб'єктів контролю, які перевіряють додержання норм етики в органах виконавчої влади. Зокрема, державним службовцям було запропоновано назвати, який орган влади уповноважений розглядати факти порушення етики державними службовцями, а також, хто в організації (на рівні органу влади, який респонденти представляють) здійснює контроль за етикою поведінки. Отримані відповіді на перше запитання продемонстрували наступне: уповноваженим органом влади, що розглядає факти порушення етики поведінки, 64 % опитаних назвали Національне Агентство України з питань державної служби (НАДС), що, власне, й закріплено в Затвердженому Указом Президента України від 08.07.2011 року №769/2011 Положенні про Національне Агентство України з питань державної служби (ст.4, п.15), згідно з яким НАДС проводить у встановленому порядку службові розслідування фактів порушення етики поведінки [9]. Решта опитаних зазначили: Обласну державну адміністрацію (17 %), органи судової влади (11%), Адміністрацію Президента України (6 %), Кабінет Міністрів України (2 %). Стосовно суб'єктів, які здійснюють контроль на рівні органу влади, опитані вказали, що контроль за етикою поведінки покладений на: підрозділи з питань кадрової (організаційної, документообігу, контрольної, правової) роботи (34,5 %); керівників підрозділів (27,3 %); заступників керівників організації (22,6 %); керівників організації (14,8 %); і лише одна особа зазначила, що сам державний службовець може здійснювати контроль за етичною поведінкою. На основі отриманих відповідей ми можемо сказати, що державні службовці

покладають контроль за додержанням норм етики на підрозділи (служби, посадових осіб тощо), чия діяльність пов'язана з кадровими питаннями (працевлаштуванням, кар'єрним просуванням тощо). Отже, респонденти «довіряють» перевірку додержання етичних норм зовнішнім структурам і не покладають здійснення контролю за етикою поведінки на безпосередніх керівників (лише третина зазначила, що керівники підрозділів здійснюють етичний контроль), і що найважливіше – практично ніхто не вказав таку форму, як самоконтроль, тобто, державні службовці не покладаються на себе. Також варто зазначити, що жоден опитаний не вказав на можливість контролю за етичною поведінкою з боку колег – цей вид контролю на рівні організації взагалі не розглядався респондентами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На основі даних експертного опитування ми отримали реальну картину сприйняття державними службовцями окремих напрямків, пов'язаних з адміністративною етикою в органах виконавчої влади. Спираючись на результати, ми можемо зазначити наступне:

- основою додержання правил етичної поведінки є знання законодавства і орієнтація в

правовому полі, яке встановлює та регламентує норми етики в органах виконавчої влади, отже, нагальним питанням постає необхідність посилити цю компоненту діяльності державних службовців. Надзвичайно актуальною залишається необхідність надати роз'яснення положень (термінів) законодавства з метою уникнення їх чисельних трактувань, що забезпечить єдине розуміння цих положень серед державних службовців органів влади;

- варто наголосити на уніфікації уявлення у державних службовців організаційних

взаємозв'язків суб'єктів, які беруть участь в регулюванні етики поведінки в органах влади, а на рівні установи – про повноваження та шляхи взаємодії усіх учасників. Важлива роль покладається на керівників структурних підрозділів, які повинні не тільки бути добре обізнаними з питань

адміністративної етики, а й мати легітимні засади для здійснення контролю за додержанням правил етики з боку підлеглих, що в свою чергу необхідно закріпити в нормативних документах (положенні про структурний підрозділ, в посадових інструкціях тощо).

- також особливу увагу необхідно приділити корпоративній етичній культурі, яка б встановлювала моральні критерії на рівні організації та впливала на формування професійних етичних норм, підвищувала рівень відповідальності кожного державного службовця. Але основним і найпотужнішим елементом, що забезпечує дотримання правил етики поведінки, виступає самоконтроль. Він синтезує в собі багато чинників – набутий власний досвід і моральні настанови, професійну освіту, можливість удосконалювати професійні навички, знання нормативно-правових засад тощо, які допоможуть приймати етично виважені управлінські рішення. Також до переліку елементів, які забезпечують додержання норм адміністративної етики, можна додати створення відповідних структур, які б надавали консультаційну підтримку у вирішенні конкретних етичних проблем, проведення етичної перевірки (моніторингу, експертизи, аудиту тощо) професійної діяльності державних службовців, громадський контроль та висвітлення в ЗМІ результатів перевірки тощо. Отже, ефективна реалізація законодавчо закріплених норм адміністративної етики залежить від злагодженої роботи усіх зазначених елементів, виступає засадою сталих етичних взаємовідносин та сприяє забезпеченню контролю за додержанням норм адміністративної етики в органах виконавчої влади.

Література.

1. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05 2012 № 4722 VI // Урядовий кур'єр 04.07.2012. – № 116.

2. Сушинський О. І. Організаційно-правові засади виконавчої влади. Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії

державного управління при Президентові України / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 1/2. – С. 44–51.

3. Стельмашук Л. Напрямки реформування нормативно-правової бази в контексті контролю у системі державної служби. Л. Стельмашук // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2009. – Вип. 18/19. – С. 504–509.

4. Оболонский А. В. Гражданское общество и правовое государство. Этические аспекты регулирования государственной службы. С. 53–64. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/12/1214867301/Obolonski.pdf> – Назва з екрану.

5. Головне управління державної служби України. Наказ від 04.08.2010 за № 214. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Із змінами, внесеними згідно з Наказами Головного управління державної служби N 300 (з1261-10) від 29.11.2010, N 176 (z0973-11) від 19.07.2011]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> – Назва з екрану.

6. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан та перспективи. Монографія за заг. ред.. д-ра соц. наук, проф.. М. І. Мельника. – Київ. Нора-прінт. – 2007. – 160 с.

7. The Ethical Infrastructure in the Public Administration. The Experience of Several Countries. Treasure Board of Canada Secretariat. Office of Public Values and Ethics. – April, 2002. http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp – Назва з екрану.

8. Civil Service in Poland. Iolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka, Lukasz Swietlikowski – Faculty of Journalism and Political Sciences, University of Warsaw, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR Warsaw. – 2012. – С. 9–38.

9. Положення про Національне Агентство України з питань державної служби Затверджене Указом Президента України від 08.07.2011 року № 769/2011 // Урядовий кур'єр 23.07.2011. – № 133.