

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

[Електронний ресурс]

Випуск 16

**Одеса
2015**

Члени редколегії:

Іжа М.М. - д.політ.н., професор (головний редактор), Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Попов С.А. - д.держ.упр., 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).
Якубовський О.П. - к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (Одеса).
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, 2015. – Вип. 16. – 310 с.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Андрієнко Микола.

Проблема визначення загальних принципів державного управління 5

Георгієва Ірина.

Захист права інтелектуальної власності
як наукова категорія та предмет наукових досліджень 20

Новак-Каляєва Лариса.

Інноваційні підходи до управління
як імперативи децентралізації системи влади в Україні 32

Панченко Ганна, Матвієнко Людмила.

Адміністративно-територіальний розвиток Миколаївщини:
історія, реалії та перспективи 57

Ростіанов Богдан.

Проблеми суспільних трансформацій і державного будівництва
в одному з романів Ф. М. Достоевського 73

Соловйов Сергій.

Зарубіжні концепції електронної демократії та українська практика 99

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гуменюк Андрій.

Зарубіжний досвід державного регулювання туризму 111

Гурковський Володимир.

Нові (конвергентні) медіа у здійсненні
інформаційно-пропагандистських акцій щодо України 128

Добрій Діана.

Адаптивна модель стратегічного управління
місцевим розвитком на основі оцінки змін 146

Куспляк Ігор.

Прозорість та відкритість влади:
від концепту «прозорого міста» до порталу відкритих даних 159

Ларіна Наталя.

Соціальна політика: від системи соціального забезпечення
до нової парадигми розвитку 172

Мельник Людмила.

Еміграція медичних працівників: тенденції та наслідки 185

Миколайчук Микола, Нехайчук Дмитро.

Сучасні аспекти державного регулювання
як функції управління економікою 197

Семенець-Орлова Інна.

Особливості адміністративних ролей управлінців
у процесі впровадження освітніх змін 211

Тараненко Олена.

Проблеми впровадження електронних державних закупівель
як механізму протидії корупції 225

Толстоног Віктор.

Центральні органи виконавчої влади
в інституціональному механізмі державного управління
захистом прав споживачів 235

Чернов Сергій.

Перспективи та пріоритети формування комплексного механізму
державної експертизи проектів в Україні 251

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Кривачук Людмила.

Соціально-психологічний компонент формування
професійної компетентності державних службовців
у сфері охорони дитинства в Україні 268

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Калинець Наталія.

Організаційно-правові засади відносин органів виконавчої влади
та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні 278

Колісніченко Наталя, Войновський Микола.

Інституційна та інституціональна спроможність місцевого
самоврядування: сутність понять та особливості визначення 296

Андрієнко Микола Васильович,
докторант НАДУ при Президентіві України, к.і.н.

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено проблему принципів державного управління, суть якої полягає у пошуку прийнятної й єдиної підходу до визначення загальних принципів державного управління. З метою визначення підходу до розв'язання зазначеної проблеми досліджено зміст дефініції «принцип державного управління». З урахуванням результатів досліджень та сучасної наукової думки запропоновано чотири узагальнені групи принципів державного управління.

Ключові слова: пожежна безпека, державне управління, принцип.

Andrienko Mykola

THE PROBLEM OF DEFINING GENERAL PRINCIPLES OF STATE MANAGEMENT

The article studies the problem of state management principles the gist of which is in search for the acceptable and common approach to define general principles of state management. In order to find approach to solve the mentioned problem the content of the "state management principle" definition is studied. Four generalized groups of state management principles are offered with account of the research results and modern scientific ideas.

Keywords: fire safety, state management, principle.

Андрієнко Николай Васильевич

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье исследована проблема принципов государственного управления, суть которой состоит в поиске приемлемого и единого подхода к определению

общих принципов государственного управления. С целью определения подхода к решению указанной проблемы исследовано содержание дефиниции «принцип государственного управления». С учетом результатов исследований и современной научной мысли предложено четыре обобщенных группы принципов государственного управления.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственное управление, принцип.

Постановка проблеми. Існує стала думка багатьох вчених, що однією з важливих категорій науки управління залишаються принципи. Державне управління, як важлива складова науки управління, також базується на сукупності відповідних принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Підходи до обґрунтування принципів державного управління знайшли своє безпосереднє відображення в працях вітчизняних та іноземних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, В. Д. Бакуменка, Ю. П. Битяка, М. Вебера, Н. Т. Гончарук, Д. П. Зеркіна, В. Г. Ігнатова, Б. П. Курашвілі, А. Маслоу, О. Ф. Мельника, П. Н. Лебедєва, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, Я. Ф. Радиша, В. С. Рапопорта, С. М. Серьогіна, Е. А. Смирнова, С. Г. Стеценка, В. П. Троня, В. В. Цветкова, В. Є. Чіркїна, О. С. Шаптали та ін.

Результати проведеного аналізу літературних джерел з питань державного управління вказують на тривалість дискусії стосовно пошуку прийнятного й єдиного підходу до визначення загальних принципів державного управління.

Мета статті – обґрунтувати підхід до розв'язання проблеми загальних принципів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Розв'язання проблеми загальних принципів державного управління, на думку автора, вимагає передусім з'ясування змістовної суті дефініції «принцип державного управління», а потім

здійснення переходу до його трансформації з урахуванням особливостей сфери ПБ [1].

З урахуванням проведених досліджень різноманітних підходів до визначення суті дефініції «принцип державного управління», а також враховуючи класичні підходи відомих шкіл «наукового управління» та «адміністрування», можна зробити висновок, згідно з яким принцип державного управління слід розуміти як базове вихідне теоретичне положення й правило, які відображають об'єктивні закономірності (закони) існування та розвитку суспільства і держави, і використання яких дозволяє синтезувати найбільш суттєві предметні складові ефективного державного управління.

Обґрунтування суті дефініції «принцип державного управління» дозволяє перейти до аналізу базової кількості загальних принципів державного управління та їх можливої класифікації.

На теперішній час відомі різноманітні підходи до визначення загальної кількості принципів управління. Найбільш відомими з них вважаються дванадцять принципів управління, які були сформульовані ще на початку ХХ ст. американським вченим Г. Емерсоном у праці «Дванадцять принципів продуктивності» [2]. Засновник адміністративного підходу в управлінні А. Файоль запропонував у свій час більшу кількість – чотирнадцять принципів управління, а також висловив думку про те, що число принципів управління може бути необмеженим [3]. Легенда американського автомобілебудування і визнаний світом менеджер високого рівня Г. Форд обмежився лише шістьма загальними принципами наукового управління [4]. Шість фундаментальних принципів наукового управління запропоновано засновником класичного підходу в управлінні Ф. Тейлором [5].

У другій половині ХХ ст. також були запропоновані підходи до визначення кількості принципів управління. Так, провідний американський вчений С. Янг у книзі «Management: a Systems Analysis» (1966) у площині «конструювання організацій» запропонував більше десятка загальних принципів управління [6]. Фахівці та вчені Інституту проблем управління

Академії наук СРСР визначили більше тридцяти принципів управління [7]. У ґрунтовній книзі радянського періоду «Курс для высшего управленческого персонала» (1970), яка стала скороченим перекладом шеститомного американського видання «Executive leadership Course» (1964) під науковою редакцією д.е.н. В. І Терещенка, виділено більше двох десятків загальних і специфічних принципів управління, пов'язаних з такими напрямками діяльності, як виробництво, збут, фінанси, юридичні аспекти бізнесу, ведення бізнесу [8]. Відомі американські фахівці-експерти Р. Джонсон, Ф. Каст і Д. Розенцвейг у колективній праці «The Theory and Management of Systems» (1973) зацентрували увагу на семи основних принципах управління при організації виробництва [9]. Інші американські фахівці з управління Г. Кунц і С. О'Доннел у системній двотомній праці «Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций» (1981) зупинилися на десяти принципах планування, п'ятнадцяти – організації, десяти – мотивації та чотирнадцяти принципах контролю [10; 11]. Один із засновників відомої в СРСР методологічної школи Г. П. Щедровицький у своїх лекціях у 80-х роках минулого століття навів уявлення про основні принципи управління організаційними системами, звертаючи увагу на їх особливості і специфічні умови можливого їхнього використання [12]. Французький економіст Б. Гурне у своїй праці «L'administration» (1986) акцентував увагу на шістнадцяти принципах організації державного управління, розглядаючи різні гілки влади [13].

Після розпаду СРСР, коли на теренах колишнього Радянського Союзу зникла система однопартійного управління та з'явилися нові форми власності, притаманні ринковій економіці, питання державного управління стали досить актуальними, у тому числі й для України. Це впливає з праць В. Б. Аверьянова, Г. В. Атаманчука (перше видання курсу лекцій «Теория государственного управления» 1997 р.), О. М. Бандурки, Б. А. Гаєвського, З. Гладуна, С. Д. Дубенко, колективу авторів під наук. керів. В. В. Цветкова, В. М. Колпакова, Н. Р. Нижник, О. А. Машкова, Ю. В. Тихонравова, В. П. Троня та інших фахівців з державного управління.

Аналіз літературних джерел з державного управління наприкінці ХХ ст. показав, що в результаті проведених досліджень науковці та фахівці виділили низку загальних і специфічних принципів державного управління в умовах розвитку ринкової економіки, кількість яких знаходилася в межах від восьми до п'ятнадцяти.

Початок ХХІ ст. і його перше десятиріччя вказують на активний розвиток науки державного управління та проведення досліджень на підставі наявного досвіду державного управління, зокрема у сфері ПБ. З'явилися праці таких вітчизняних і зарубіжних авторів, як: В. Д. Бакуменко, А. Ю. Васіна, Р. В. Войтович, П. І. Гаман, Н. Т. Гончарук, Л. Ю. Гордієнко, В. А. Доманський, В. Н. Дубовицкий, Д. П. Зеркін, В. В. Ліпинський, Ю. Р. Лозинський, О. Ф. Мельников, А. Ф. Мельник, С. П. Мосов, Л. К. Мухамбетова, П. І. Надолішній, О. Ю. Оболенський, С. П. Потеряйко, Я. Ф. Радиш, С. М. Серьогін, Г. П. Ситник, В. І. Токарева, О. О. Труш, М. В. Удод, В. Є. Чіркін, В. О. Шамрай, Ф. Шамхалов, О. С. Шаптала та ін.

Водночас проведені дослідження показали, що лише деякі праці з питань державного управління пов'язані з визначенням загальних і специфічних принципів державного управління. Так, В. Є. Чіркін у книзі «Государственное управление. Элементарный курс» (2002), розглядаючи державу в якості управлінської системи, у прямій постановці принципи державного управління не сформулював. Разом з тим, вивчення положень, що наведені в книзі, дозволяють стверджувати, що автором виділено більше десяти таких принципів [14]. У колективній праці «Державне управління» (2003) за ред. А. Ф. Мельник визначено двадцять сім принципів: загальносистемних – шість; структурних – п'ять; структурно-цільових – чотири; структурно-організаційних – п'ять; структурно-процесуальних – два; спеціалізованих – п'ять [15]. Своєю чергою, О. С. Шаптала, досліджуючи проблемні питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування в Автономній Республіці Крим, запропонував п'ятнадцять загальних принципів державного управління [16]. На майже аналогічній позиції знаходився Я. Ф. Радиш при обґрунтуванні

принципів державного управління охороною здоров'я в Україні [17]. Авторський колектив під керівництвом Ю. П. Битяка в праці «Адміністративне право України» (2005) звернув увагу на шість загальних принципів державного управління, базуючись на положеннях Конституції України [18]. З іншого боку, колектив авторів у праці «Основы государственного управления» (2005) докладно зупинився на дев'яти загальнометодологічних принципах державного управління [19]. З урахуванням європейського та світового досвіду Н. В. Гудимі вдалося визначити вісім загальних принципів державного управління при дослідженні відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України [20]. М. В. Паладій у монографії «Сфера інтелектуальної власності в Україні: проблемні питання державного управління в умовах інтеграції в міжнародні співтовариства» (2011) обґрунтовано виділив дванадцять загальних і дев'ять специфічних принципів державного управління [21].

Проведений аналіз вказує, що в науковій і фаховій літературі кількість загальних (базових) принципів державного управління та їх типологія відрізняються. Це свідчить про існування проблеми уніфікації загальних принципів державного управління та відсутність однозначного підходу до її розв'язання, а також породження цим проблематики класифікації принципів державного управління.

Існування такої проблематики підтверджується фаховими та науковими дослідженнями. Так, Г. В. Атаманчук, розглядаючи проблематику класифікації принципів державного управління, звернув увагу на три взаємозв'язані та взаємообумовлені аспекти: онтологічний, гносеологічний і методологічний [22]. При цьому онтологічний, на думку Г. В. Атаманчука, розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язки з природою, сутністю, місцем і роллю тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, які вони відображають. Гносеологічний пов'язаний з аналізом характеру принципів, мовою, логікою та структурою їх адекватної наукової інтерпретації. Методологічний аспект забезпечує розкриття ролі принципів у теоретичній і практичній діяльності

людей у галузі державного управління, їх значення як інструменту перетворення державно-управлінських явищ, умови і засоби їх дійсного застосування в управлінській практиці. На нашу думку, такий підхід дозволяє наблизитися до загальних меж класифікації.

Розглядаючи види принципів державного управління, Г. В. Атаманчук виділив декілька груп принципів. До першої групи, на його думку, увійшли загальносистемні принципи: законність, розподіл влади, федералізм, об'єктивність, демократизм, правове упорядкування, публічність. Друга група принципів сформована із структурно-цілевих принципів державного управління: підлеглості, взаємодоповнення, послідовності, узгодженості, забезпечення переходу «дерева» цілей державного управління у функціональну структуру державного управління. Структурно-функціональні принципи увійшли до третьої групи принципів. До їхнього складу автором віднесені такі принципи: диференціації та фіксування функцій шляхом видання правових актів; сумісності; концентрації; комбінування, достатньої різноманітності; відповідності управляючих впливів реальним потребам і запитам структурних компонентів, якими управляють, і головним чином, об'єктів, якими управляють [22]. До складу четвертої групи принципів Г. В. Атаманчук відніс структурно-організаційні принципи: єдності системи державної влади; поєднання колегіальності та єдиноначальності; лінійно-функціональний; територіально-галузевий і багатоманітності організаційних зв'язків. П'ята група принципів, що визначені як «структурно-процесуальні», включає до себе відповідність елементів управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування їх функціям і організації, а також конкретизації способів стимулювання.

Один із підходів до класифікації принципів державного управління був запропонований з боку Д. П. Зеркіна та В. Г. Ігнатова. В їх розумінні принципи об'єднуються у дві основні групи: загальносистемні методологічні принципи та принципи, які регулюють управління як соціально-політичний процес [19]. Разом з тим, до складу загальносистемних принципів авторами включені ще

чотири групи принципів: загальнометодологічні принципи, сформульовані на засадах пізнання загальних законів соціального й державного управління, які закріплені політичними та правовими нормами; організаційні системно-структурно-функціональні принципи, закріплені нормативно; принципи розроблення, ухвалення та виконання рішень, які у більшості своїй передбачені законодавством; принципи управління окремими сферами суспільного життя: політичною, економічною, соціальною, культурною.

Багатоаспектним вважається підхід, який використовувався в часи СРСР і згідно з яким ознаками класифікації принципів управління були обрані фактори, що визначають закон управління: ступінь використання при управлінні інформації про стан об'єкта управління (два принципи); ступінь використання при управлінні інформації про збурювання (три принципи); ступінь використання при управлінні інформації про параметри та структуру об'єкта управління (шість принципів) та ін. [7].

На особисту думку Н. М. Мельтюхової, як базову основу класифікації принципів державного управління необхідно обрати взаємозв'язок принципів і законів управління, внаслідок чого нею було отримано сукупність співвідношень [23]. Так, закону «єдність системи управління» відповідають чотири принципи: об'єктивність із позицій додержання законів; правове регулювання управлінської діяльності; відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям; єдність системи органів державної влади; установлення нормативів за елементами системи. Для такого закону, як закон «поєднання централізації та децентралізації», визначено також чотири принципи: територіально-галузева організація управління; делегування повноважень і відповідальності; поєднання єдиначальності та колегіальності; зворотного зв'язку. Закон «взаємозалежності об'єкта і суб'єкта управління» співвідноситься з вісімкою принципів: відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; відповідність інтересам народу; різноманітність спеціальних (конкретних функцій); орієнтація на постійне оновлення; урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських

рішень; вміння слухати керівників і клієнтів; публічності; демократизму. Для закону «відповідність повноважень і відповідальності» характерні три принципи: співвідносність влади та державного управління; делегування повноважень і відповідальності; конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності. Сім принципів: підпорядкування локальних цілей загальній меті; суперечність цілей; взаємодоповнення цілей; послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; розподіл цілей за функціями державного управління; уточнення мети при зміні обставин; відповідність елементів системи визначеній меті співвідносяться із законом «цілеспрямованість побудови і функціонування системи». І останній закон – закон «виключна роль творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління» співвідноситься з одинадцятьма принципами: застосування заробітної плати як грошового стимулу; дисципліна; чесність у справах; винагорода; справедливість; стабільність персоналу; ініціатива; атмосфера яка сприяє розкриттю здібностей робітників; методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; етика ділової поведінки; посилення соціальної і політичної захищеності державних службовців [23].

Із запропонованим підходом до класифікації, фокусом якої є встановленні зв'язку між принципами державного управління й законами управління, можна погодитися. Разом з тим, не можна погодитися із зазначеними Н. М. Мельтюховою законами управління та деякими принципами державного управління, які не можна вважати принципами. Наприклад, з такими: урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; вміння слухати керівників і клієнтів; атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників, тощо.

Іншим підходом до класифікації вважається підхід, запропонований авторським колективом у праці «Административное право Украины». Принципи державного управління запропоноване розглядати за видами таким чином: загальносистемні; структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні [24]. При цьому автори

підтверджують існування проблематики з питань класифікації, акцентуючи увагу на тому, що в адміністративно-правовій науці немає єдиної думки з приводу класифікації принципів на групи та види.

На думку авторського колективу під керівництвом Ю. П. Битяка, державне управління має здійснюватися відповідно до тих принципів (засад), які закріплені саме Конституцією України, стверджуючи, що в сучасній юридичній літературі систему принципів державного управління, як правило, не розглядають. Виходячи з цього, акценти розставлені лише на ті принципи державного управління, які випливають з Конституції України: відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенство права; законність; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправність громадян в управлінні; гласність [18]. Такий підхід, на наш розсуд, обмежений рамками Конституційних положень, що не дуже сприяє окресленню контуру системи принципів державного управління, яка потребує створення.

Аналізуючи різноманітні підходи, можна підтвердити існування проблематики класифікації принципів державного управління, що вимагає принципово нових підходів, особливо в умовах не завжди передбаченої динаміки ринкових відносин і виникнення сукупності ризиків політичного, економічного та соціального характеру в нашій державі, як це трапляється сьогодні.

Таким чином, як і раніше [21; 25], ключовою проблемою державного управління в Україні залишається проблема вироблення та впровадження принципів сучасного державного управління. Теоретичні й практичні протиріччя спостерігаються в питаннях, що відносяться і до проблематики класифікації принципів державного управління, яка сьогодні часто ігнорується, внаслідок чого багато перетворень і трансформацій у державному управлінні відбуваються, як показує реальність, не завжди об'єктивно. При цьому, залишається нереалізованим системний підхід до створення та змін державних структур, у результаті чого наше суспільство не завжди відчуває позитивний

вплив дій з боку апарату державного управління. Прийняття Закону «Про очищення влади», а також стратегічні реформи, презентовані Президентом України П. Порошенком, стали найкращим цьому підтвердженням.

Окреслити основні (загальні) принципи сучасного державного управління в Україні, формалізувати їх у поняттях та достовірній формі, певним чином систематизувати та розробити конкретні механізми їх використання, як показує проведений вище аналіз, є досить складним завданням. У зв'язку з цим, пропонується з урахуванням змісту дефініції «принцип державного управління» та сучасної наукової думки сформулювати чотири узагальнені групи принципів державного управління.

1. Суспільно-політичні принципи, які відображають і розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і безпосередню обумовленість суспільством у конкретний історичний період.

2. Структурні принципи, які сформовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління. До них відносяться: функціональний, сутність якого полягає в тому, щоб потребу розглядати як сукупність функцій, які необхідно виконати для її задоволення; диференціація та фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій; концентрація функцій; комбінування функцій; відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів.

Особливого значення при цьому набувають такі принципи:

- системний, коли будь-яка система (об'єкт) розглядається як сукупність взаємозв'язаних елементів, що складають цілісність, має мету, яку необхідно досягнути, має зв'язок із зовнішнім середовищем і зворотній зв'язок, а також нову властивість, яка не притаманна ні одному з її елементів;
- процесний, що розглядає функції державного управління як взаємозв'язані. Процес управління спрямований на реалізацію усіх функцій і являє собою серією безперервних і послідовних взаємозв'язаних етапних дій;

- комплексний, при застосуванні якого мають враховуватися технічні, екологічні, економічні, організаційні, соціальні, психологічні, а також інші необхідні аспекти управління та їх взаємозв'язки;
- нормативний, що полягає у встановленні нормативів управління за всіма вихідними елементами процесу управління та ін.;
- оптимізації державного управління, яка дозволяє удосконалювати структуру об'єкта управління та підвищує його функціональні можливості. Це, у свою чергу, підвищує ефективність системи, якою управляють. На теперішній час цей принцип обумовлює необхідність раціоналізації ієрархічних рівнів управління та децентралізації регламентуючої ролі державного апарату, а також удосконалення структури управління державних установ і організацій;
- інтегрування, який націлений на дослідження та посилення взаємозв'язків між окремими підсистемами та елементами системи державного управління, рівнями управління по вертикалі і суб'єктами управління по горизонталі;
- динамічний, коли об'єкт державного управління має розглядатися у діалектичному розвитку, ланцюжку причинно-наслідкових зв'язків, в умовах здійснення ретроспективного аналізу і перспективного прогнозу;
- відтворюваний, тобто орієнтований на постійне поновлення етапів процесу державного управління.

3. При побудові організаційної структури державного управління можуть проявлятися такі принципи: розподілу влади; територіально-галузовий; подвійного підпорядкування; лінійно-функціональний; поєднання єдиноначальності та колегіальності.

4. Принципи державно-управлінської діяльності, які розкривають відносини та взаємозв'язки методів, форм, стадій та інших елементів діяльності

державних органів при здійсненні ними відповідних управлінських функцій. До них відносяться: відповідність елементів (методів і форм) управлінської діяльності державних органів їх функціям і організації; відповідність правового регулювання управлінської діяльності та особистої відповідальності за її результати; відповідність стимулювання управлінської діяльності та інші, що відносяться до управлінського адміністративного процесу.

Висновки. Підводячи підсумок, слід зазначити, що запропонований підхід з урахуванням змісту дефініції «принцип державного управління» та сучасної наукової думки дозволив сформулювати чотири узагальнені групи принципів державного управління.

Література.

1. Андриенко Н. Содержание и суть термина «принципы государственного управления сферой пожарной безопасности» / Н. Андриенко // Оралдың ғылым жаршысы. – 2013. – №24(72). – С. 42-46. – (Серия: право; государственное управление; история; филологические науки).
2. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности / Г. Эмерсон; пер. с англ. Ф. Окунева, А. Сизова. – М.: Бизнес-Информ, 1997. – 200 с.
3. Файоль А. Общее и промышленное управление / Теория управления. Менеджмент. В 3 ч. Ч.2. Классики менеджмента: [хрестоматия] / сост. Л. П. Черныш, Л. П. Ермалович, Е. М. Бурак. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2007. – С. 136–162.
4. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. Сегодня и завтра / Г. Форд; пер. с англ. под ред. В. А. Зоргенфрея. – К.: «Грайлык», 1993. – 204 с.
5. Тейлор Ф. Принципы научного менеджмента / Ф. Тейлор; пер. с англ. А. И. Зак. – М.: Контроллинг, 1991. – 104 с.
6. Курс для высшего управленческого персонала; пер. с англ. Н. Н. Артемов, В. Г. Бутенко, И. К. Быков, А. Г. Гаврилов и др.; под научн. ред. В. И. Терещенко. – М.: Экономика, 1970. – 807 с.
7. Теория управления. Терминология. Вып. 107. – М.: Наука, 1988. – 56 с.

8. Янг С. Системное управление организацией / С. Янг; пер. с англ. Э. А. Антонова, А. В. Горбунова, Г. И. Шепелева; под ред. С. П. Никанорова, С. А. Батасова. – 1972. – 456 с.
9. The Theory and Management of Systems / R.A. Johnson, F. E. Kast, J. E. Rosenzweig. – NewYork: McGraw-Hill, 1973. – 539 p.
10. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О’Доннел; пер. с англ. В.В. Рославцев, Ю. В. Семенов; общ. ред. Д. М. Гвишиани. Т.1. – М. : Прогресс, 1981. – 496 с.
11. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О’Доннел; пер. с англ. В.В. Рославцев, Ю. В. Семенов, Г. В. Шведов; общ. ред. Д. М. Гвишиани. Т. 2. – М. : Прогресс, 1981. – 512 с.
12. Щедровицкий Г. П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология: [курс лекций]. Т. 4. / Г.П. Щедровицкий. – М., 2000. – 384 с.
13. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; перекл. з франц. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
14. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.
15. Державне управління: [навчальний посібник] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. д.е.н., проф. А. Мельник. – К. : «Знання-Прес», 2008. – 343 с.
16. Шаптала О. С. Автономна Республіка Крим: проблемні питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування: [монографія] / О. С. Шаптала. – ОРІДУ НАДУ, 2003. – 264 с.
17. 295. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров’я в Україні: генезис та тенденції розвитку: дис... доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 / Я. Ф. Радиш. – К., 2003. – 346 с.

18. Адміністративне право України: [підручник] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко, В. В. Зуй та ін.]; за ред. проф. Ю. П. Битяка – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
19. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления: [курс лекций] / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – [Изд. 2-е, доп. и перераб.]. – Ростов-на-Дону : Изд. Центр «МарТ», 2005. – 512 с.
20. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади): [монографія] / Н. В. Гудима. – Черкаси: Вид-во Чабаненко Ю., 2007. – 200 с.
21. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: [монографія] / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – С. 77–87.
22. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – [3-е изд., доп.]. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
23. Мельтюхова Н. М. Закони та принципи державного управління / Н. М. Мельтюхова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1(35). – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_1/.
24. Административное право Украины: [учебник] / Под общей ред. С. В. Кивалова.– Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.
25. Нижник Н. Україна – державне управління: шляхи реформування / Н. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 71 с.

Георгієва Ірина Павлівна,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ЗАХИСТ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТА ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті здійснено аналіз останніх наукових досліджень і публікацій у сфері захисту інтелектуальної власності та узагальнено сучасні наукові підходи до визначення понять «захист інтелектуальної власності» та «інтелектуальна власність».

Ключові слова: захист, інтелектуальна власність, захист інтелектуальної власності, наукові дослідження в галузі інтелектуальної власності.

Heorhiyeva Iryna

THE PROTECTION OF THE INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS AS A SCIENTIFIC CATEGORY AND THE SUBJECT OF RESEARCH

This paper analyzes the recent research and publications in the field of the intellectual property protection and the generalized modern scientific approaches to the definition of the conceptions "the intellectual property protection" and "the intellectual property".

Keywords: protection, the intellectual property, the intellectual property protection, the research in the field of the intellectual property.

Георгиева Ирина Павловна

ЗАЩИТА ПРАВА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ КАК НАУЧНАЯ КАТЕГОРИЯ И ПРЕДМЕТ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В статье осуществлен анализ последних научных исследований и публикаций в сфере защиты интеллектуальной собственности и обобщены

современные научные подходы к определению понятий «защита интеллектуальной собственности» и «интеллектуальная собственность».

Ключевые слова: защита, интеллектуальная собственность, защита интеллектуальной собственности, научные исследования в области интеллектуальной собственности.

Постановка проблеми: Нині в Україні існує ціла низка проблем, пов'язаних як із безпосереднім регулюванням права інтелектуальної власності, так і з захистом відповідних прав. При цьому ця проблема є настільки масштабною, що стосується не лише права на інтелектуальну власність окремих громадян, творчих колективів чи бізнесових структур, а й негативно впливає на стан національної та економічної безпеки країни, значно погіршує імідж країни серед міжнародної спільноти, про що свідчать численні міжнародні рейтинги та звіти. Зокрема, 1 травня 2013 року опубліковано доповідь Управління торгових представників США (USTR), в якій Україну названо «пріоритетною іноземною державою під спостереженням за порушення прав інтелектуальної власності». Україна стала першою державою, що потрапила в цю категорію за останніх 11 років [22].

Примітно, що стан справ у сфері захисту інтелектуальної власності погіршується з кожним роком дедалі більше. Так, відповідно до Звітів про глобальну конкурентоспроможність країн рейтинг України щодо захисту прав інтелектуальної власності стрімко знижується: якщо в 2010–2011 рр. Україна посідала 113 місце в рейтингу [23], то в 2011–2012 рр. – 117 місце [24], а в 2012–2013 рр. – 120 місце за рівнем захисту інтелектуальної власності [25].

Всі вищезазначені факти спричиняють адекватну реакцію вітчизняної наукової спільноти – захист прав інтелектуальної власності останнім часом став предметом численних семінарів, симпозіумів, парламентських слухань (останні з яких відбулися у травні 2013 року), круглих столів, науково-практичних конференцій за міжнародною участю тощо.

Метою статті є узагальнення останніх наукових досліджень в галузі захисту інтелектуальної власності та сучасних наукових підходів до визначення поняття «захист інтелектуальної власності» та «інтелектуальна власність».

Аналіз останніх публікацій. Аналіз останніх наукових доробок із досліджуваної теми ілюструє значний науковий інтерес до проблеми регулювання та захисту інтелектуальної власності в Україні. Вагомий внесок у розробку теоретичних та практичних проблем регулювання та захисту інтелектуальної власності в Україні здійснили науковці різних галузей науки. Серед вітчизняних науковців різнобічні аспекти правового регулювання та захисту права інтелектуальної власності досліджували П. Андрушко, А. Бовін, А. Бояр, В. Базидевич, В. Галуцько, Р. Денисова, В. Дріб'язко, Т. Іванчевська, В. Жаров, І. Личенко, Ф. Кіріленко, О. Коцюба, Г. Корчевний, О. Мельник, Н. Можаровська, М. Паладій, О. Підпригора, Н. Резанова, Р. Стефанчук, О. Хотяшева, М. Цибульова, О. Шакірова, Т. Шевельова, Ю. Шемшученко, Є. Юркова та ін.

Серед російських дослідників, які розробляють проблему захисту прав інтелектуальної власності, варто відзначити праці О. Аблезгова, Г. Бромберга, В. Зінова, В. Мухіна, А. Орехова, Б. Розова, А. Шатракова, та західних вчених – Ідріс Каміл, Гордон В. Сміта, Стівена Дж. Френка, Девіда Дж. Тіза та ін.

Огляд основних теорій права інтелектуальної власності та їх вплив на розвиток сучасного законодавства України досліджено О. Кохановською [13], Т. Гринько, Н. Степаненко, які досліджують проблему захисту прав інтелектуальної власності з економічної точки зору, а саме – з огляду членства України в СОТ; економіко-правові аспекти управління та захисту інтелектуальної власності в умовах інтеграції та безпеки бізнесу стали предметом дослідження З. Живко [7], О. Шакірова [17], які розглядають актуальні питання щодо правового регулювання захисту інтелектуальної власності в умовах адаптації законодавства України до міжнародного права; адміністративно-правові засади управління у сфері охорони права на об'єкти

інтелектуальної власності досліджувала І. Запорожець [8]; проблеми забезпечення адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності в Україні стали предметом дослідження Є. Юркової [20].

Отже, на підставі аналізу останніх наукових досліджень в галузі інтелектуальної власності можемо зробити висновок, що більшість із них здійснені вченими-юристами, та певною мірою стосуються проблем правового та міжнародно-правового регулювання захисту прав інтелектуальної власності.

Іншим аспектом, що перебуває на порядку денному науковців на сучасному етапі, є економічна складова права інтелектуальної власності в євроінтеграційних та глобалізаційних процесах, захист інтересів бізнесових інтересів, а саме – проблеми патентування, створення бренду та торговельної марки тощо.

Водночас у контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує публікація В. Ярмош [15] «Удосконалення системи управління інтелектуальною власністю», в якій авторка мала на меті визначити основні принципи та недоліки чинних систем управління інтелектуальною власністю, спираючись на вітчизняний і зарубіжний досвід, та запропонувала підходи до вдосконалення механізму управління інтелектуальною власністю, та дисертаційне дослідження Т. Ромат [14] «Механізм державного управління у сфері захисту інтелектуальної власності в Україні», метою якого було запропонувати комплексний державно-управлінський підхід до розв'язання проблем захисту інтелектуальної власності та довести, що захист інтелектуальної власності є окремою державно-управлінською функцією, яка полягає в реалізації державно-управлінських завдань, пов'язаних із відносинами щодо запобігання порушенням прав інтелектуальної власності, їх виявлення та покарання за них. Автор доводить, що метою реалізації такої функції є захист моральних та матеріальних прав суб'єктів інтелектуальної власності на результати їх творчої, наукової та інноваційної діяльності, а також їх законних інтересів; оскільки зазначені дослідження стосуються саме управлінської складової права інтелектуальної власності.

При цьому нині бракує наукових розвідок в галузі державного управління захистом права інтелектуальної власності, оскільки навіть за умови найефективнішого законодавства на сьогодні ми не здатні забезпечити його ефективної реалізації. До того ж саме в управлінській площині лежить створення ефективних механізмів та засобів адекватного захисту інтелектуальної власності, ефективної інституціональної системи управління інтелектуальною власністю, потребує вдосконалення суб'єкт-суб'єктної та суб'єкт-об'єктної взаємодії щодо захисту прав інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Сучасна історія терміну «інтелектуальна власність» розпочалася в 1967 році після створення Всесвітньої організації інтелектуальної власності, членом якої є Україна з 26 квітня 1970 року.

В ч. 1. ст. 41 Конституції України наголошується, що «кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності», своєю чергою, ч. 1 ст. 54 громадянам гарантуються свобода літературної, художньої, наукової, творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності, відповідно до ч. 2. ст. 54, кожен громадянин має право на результати своєї інтелектуальної творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом [1].

На підтвердження основних положень Конституції 11 вересня 1997 року в Україні набула чинності Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод. У ст. 1 Протоколу цієї Конвенції записано: «Кожна фізична чи юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права» [3].

У ст. 418 Цивільного Кодексу України визначено право інтелектуальної власності як право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові

права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається цим Кодексом та іншим законом.

Право інтелектуальної власності є непорушним. Ніхто не може бути позбавлений права інтелектуальної власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, передбачених законом [16].

Словник-довідник з інтелектуальної власності у широкому розумінні визначає інтелектуальну власність як закріплені законом права, що є результатом інтелектуальної діяльності в науковій, художній та промисловій галузях [11].

За визначенням укладачів «Енциклопедичного словника з державного управління», інтелектуальна власність – нематеріальні продукти творчої діяльності людини (колективу) в науковій, виробничій, літературній та мистецькій галузях. Об'єкти інтелектуальної власності: винаходи, патенти, товарні знаки, промислові зразки, сорти рослин та інші селекційні й біологічні досягнення, геологічні й географічні карти, схеми, комп'ютерні програми тощо, літературні та науково-літературні твори, аудіовізуальні й фотографічні твори, а також музичні, драматичні, живописні та інші твори мистецтва, – підлягають правовій охороні, а економічний простір з об'єктами інтелектуальної власності – правовому регулюванню Цивільним, Господарським, Кримінальним, Митним кодексами України [5].

Енциклопедія державного управління наводить визначення інтелектуальної власності, як результат інтелектуальної творчої діяльності однієї людини (автора, виконавця, винахідника) або кількох осіб (колективу) [6].

О. Мікульонюк визначає інтелектуальну власність як закріплені законом права на результат інтелектуальної діяльності в науковій, літературній, художній і промисловій сферах [10].

Наукові категорії «право інтелектуальної власності» та «інтелектуальна власність» дуже часто ототожнюються. На думку А. Бояра, різниця між цими

категоріями існує, проте її нівелювання в деяких випадках може бути виправданим [2]. У рамках нашого дослідження особливо актуальною видається наукова категорія «захист права інтелектуальної власності».

Загалом юридична теорія визначає право на захист як первинне та невідчужуване право людини та громадянина.

Права людини – це специфічна система, що складається з розмаїття окремих елементів, частин і потребує їх сприйняття в цілісності, що надає можливість вийти на нові методологічні підходи. Зокрема, йдеться про наддисциплінарність, яка потребує розглядати проблему прав людини і як міждисциплінарний феномен, що досліджується філософією прав людини, теорією держави і права, конституційним правом, соціологією, філософією тощо.

За своєю організацією та проявами права людини виступають складним об'єктом, що передбачає системно-логічне вивчення. Вони мають певні специфічні ознаки: по-перше, становлять юридичну базу для всієї системи прав людини; по-друге, мають всезагальний і невідчужуваний характер; по-третє, мають безпосередню дію і нарешті підлягають підвищеному захисту й гарантованості державою. У цьому випадку права людини постають як комплексне утворення, що потребує комплексного підходу до їх пізнання та визначення.

У філософській термінології природні права людини – це іманентна властивість людської природи, відображення певних вимог, що впливають з умов існування людини, які породжені натуральними законами без участі людини як їх автора. «Природність» цих прав має своє коріння швидше в їхній природженості – притаманності індивідові в тому, що він народився людиною як суспільною істотою, а отже, автоматично набуває правового статусу, котрий визначається сутнісними характеристиками самого суспільства» [21].

Юридична енциклопедія під редакцією Ю.С. Шемчушенка визначає захист прав власника як забезпечення чи відтворення порушеного права власності компетентними органами або самим власником [19].

Право на судовий захист суб'єктивних прав інтелектуальної власності є конституційним правом кожної особи (ст. 55 Конституції України) [1], проте судовому захисту підлягають лише ті права суб'єктів інтелектуальної власності, що охороняються законом (ст. 423 і 424 ЦК України), – особисті немайнові та майнові права інтелектуальної власності [16].

Охорона права інтелектуальної власності забезпечується нормами конституційного, цивільного, кримінального та адміністративного права

Висновки. Отже, на нашу думку, одним із пріоритетних інструментів на який має опиратися держава у вирішенні проблем, пов'язаних із інтелектуальною власністю, повинен стати адміністративний та судовий захист суб'єктів права інтелектуальної власності.

Виходячи із реалій сьогодення, Україна потребує ефективної системи охорони та захисту інтелектуальної власності, передусім судового.

Організаційно захист прав громадянина реалізується системою органів та засобів, що охоплюється категорією організаційно правовий механізм держави, який містить в собі сукупність засобів та чинників, здатних забезпечити реалізацію права власності.

На сьогодні саме від вдосконалення організаційно-правового механізму управління захистом прав інтелектуальної власності залежить побудова ефективної системи захисту права власності як кожного окремого громадянина-власника інтелектуального права, так і інституту інтелектуальної власності в країні загалом.

Перспективи подальших наукових розвідок з проблеми дослідження. З огляду на низькі стандарти захисту прав інтелектуальної власності в Україні перспективи подальших наукових розвідок мають бути орієнтовані:

1) на розробку чітких критеріїв та стандартів адміністративних послуг у галузі захисту інтелектуальної власності;

2) на створення науково-методичних комплексів та короткотермінових семінарів, тренінгів, здатних підвищити професійний рівень вітчизняних фахівців в галузі інтелектуальної власності;

3) на посилення інформаційно-просвітницької складової державного управління в даній сфері, оскільки більшість науковців зазначає, що на низький рівень захисту прав інтелектуальної власності впливає рівень правової освіти населення та історико-ментальна спадщина нашої країни;

4) на удосконалення роботи судів загальної юрисдикції, щодо розгляду справ по захисту прав власності окремих громадян, оскільки за визначенням фахівців в Україні судами загальної юрисдикції розглядається мізерна кількість справ про захист прав інтелектуальної власності, однією із причин такого стану справ є низька ефективність судової системи, відсутність спеціалізації та фахівців в цій сфері, значна перевантаженість судів, відсутність ефективної системи виконання судових рішень, відсутність ефективних механізмів збору доказової бази, високий рівень колізійності Господарського та Цивільного Кодексів та ін.;

5) на підвищення ефективності захисту прав інтелектуальної власності господарюючих суб'єктів за допомогою створення патентних судів, запровадження яких потребує відповідного правового та методичного супроводу, напрацювання ефективних механізмів забезпечення виконання прийнятих ними рішень.

6) на науковий супровід та розробку забезпечення прав інтелектуальної власності в Інтернет-середовищі, посилення рівня контролю та відповідальності за використання неліцензійної продукції тощо.

Література.

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.: Офіційне видання. – К. : Міністерство юстиції України, 2011. – 126 с.

2. Бояр А. О. Інтелектуальна власність: монографія // за заг. ред. – Луцьк.: Редакційно-видавничий відділ «Вежа», 2007.

3. Лонг Д., Рей П., Жаров В. О., Шевелева Т. М., Василенко І. Е., Дроб'язко В. С. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і

національного законодавства і правозастосування: Практичний посібник / Д. Лонг, П. Рей, В. О.Жаров, Т. М. Шевелева, І. Е. Василенко, В. С. Дроб'язко. – К.: «К.І.С.», 2007. – 448 с.

4. Бошицький Ю. Л. Проблеми правотворення в сфері охорони інтелектуальної власності в Україні / Ю. Л. Бошицький // Часопис Київського університету права. –2010. – № 3. – С. 192–196.

5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.ред.колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія ержавного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. – 2011. – С. 210.

7. Живко З. Б., Економіко-правові аспекти управління та захисту інтелектуальної власності в умовах інтеграції та безпеки бізнесу // Вісник Донецького Національного Університету, Сер. В: Економіка і право, Вип. 2, 2008. – С. 430-436.

8. Запорожець І. Г. Адміністративно-правові засади управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. Г. Запорожець ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 19 с.

9. Законодавче забезпечення права інтелектуальної власності в країнах Європи (порівняльно-правовий аналіз) / Н. В. Бочарова // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 2. – С. 118-123.

10. Інтелектуальна власність [Електронний ресурс] : навч. посіб. / І. О. Мікульонок. – вид. 3, переробл. і допов. – К. : НТУУ «КПІ», 2012. – 238 с. – Бібліогр.: с. 228.

11. Інтелектуальна власність: словник-довідник / за заг. ред. О. Д. Святоцького. – у 2-х т. Т. 2. Промислова власність. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000.- С. 106.
12. Кузнєцова Т. В. Проблемні питання захисту прав інтелектуальної власності в Україні / Т. В. Кузнєцова // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави – № 3 (7) – 2011. – С. 18–20.
13. Кохановська О. Основні теорії права інтелектуальної власності та їх вплив на розвиток сучасного законодавства України // Право України. – 2011. – № 5. – С. 52–59.
14. Ромат Т. Є. Механізм державного управління у сфері захисту інтелектуальної власності в Україні // авт. реф. дис. канд. з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. – К. – 2012. – С. 21.
15. Удосконалення системи управління інтелектуальною власністю / В. В. Ярмош // Економіка промисловості. – 2010. – № 1. – С. 96–101.
16. Цивільний кодекс України. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.
17. Шакірова О. В. Захист прав інтелектуальної власності в умовах євроінтеграції України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znipifyua/2011_1/Shakirova%20O.V..pdf.
18. Юридичні аспекти інтелектуальної власності в період глобалізації економічних відносин / В.С. Макода // Судова апеляція. – 2009. – № 3(16). – С. 49–58.
19. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко та ін. – К. : Вид-во «Укр. енциклопедія». – 1999. – Т. 2: Д–Е. – С. 539.
20. Юркова Є. В. Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Юркова; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 15 с.
21. Берестовський І. В. Права людини як відкрита система: теоретико-методологічний аспект // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_pravo/2011_1/files/LA111_43.pdf.

22. США визнали Україну найбільшим порушником інтелектуальних прав // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/society/ssha-priznali-ukrainu-naibolshim-narushitelem-intellektualnyh-02052013100300>.

23. The global competitiveness report 2010-2011/ World economic forum. – 2010. – 516 с.

24. The global competitiveness report 2011-2012 / World economic forum. – 2011. – 544 с.

25. The global competitiveness report 2012-2013 / World economic forum. – 2012. – 510 с.

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна,

професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування

ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ЯК ІМПЕРАТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджено характерні для сучасної теорії державного управління істотні зміни методології в контексті посилення акцентів щодо дотримання, забезпечення та захисту прав людини. Доведено, що концепція прав людини та її вплив на теорію та практику державного управління обумовлюють зміну власної природи управління, принципів і методів, що лежать в основі управлінської діяльності.

Ключові слова: теорія державного управління; права людини, принципи державного управління, концепції державного управління, концепція європейського адміністративного простору.

Novak-Kalyayeva Larysa

INNOVATIVE APPROACHES TO MANAGEMENT AS DECENTRALIZATION IMPERATIVE OF POWER IN UKRAINE

The article studies features the modern theory of governance substantial change in methodology in the context of accents strengthening in regards to respect, support and protection of human. It is proved in the article that the concept of human rights and its impact on the theory and practice of public administration causes changes his own nature management, principles and practices that underlie management.

Keywords: theory of governance, human rights, the principles of governance, the concept of governance, the concept of European administrative space.

Новак-Каляева Лариса Николаевна

ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ КАК ИМПЕРАТИВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Исследованы характерные для современной теории государственного управления существенные изменения методологии в контексте усиления акцентов по соблюдению, обеспечению и защите прав человека. Доказано, что концепция прав человека и ее влияние на теорию и практику государственного управления обуславливают изменение собственной природы управления, принципов и методов, лежащих в основе управленческой деятельности.

Ключевые слова: теория государственного управления; права человека, принципы государственного управления, концепции государственного управления, концепция европейского административного пространства.

Постановка проблеми. Визначення доцільних та результативних підходів в управлінській діяльності є особливо актуальним у період політичних трансформацій та криз, характерних для сьогодення України. Пошук найбільш продуктивних моделей регіонального управління на основі інновацій в управлінні з метою оновлення традиційних, сформованих відповідно до історичних та політико-адміністративних, культурних і релігійних особливостей та побутових стереотипів, – це шлях до оновлення влади, як в центрі, так і на місцях, та прогресу суспільства в цілому. Головним мотивом удосконалення підходів та механізмів державного управління має бути підвищення ефективності влади в контексті задоволення потреб суспільства у професійній кваліфікованій владі.

Необхідність прискореного виходу зі стану демократичного транзиту, в якому українське суспільство затрималось через цілу низку об'єктивних та суб'єктивних причин, обумовлює той факт, що українська влада змушена тепер засвоювати ази демократичного публічного управління, що в західних країнах пройшли апробацію цілими поколіннями державних діячів та управлінців.

Прагматичність та максимізація ефективності за мінімальних витрат ресурсів; синхронізація адміністративних і бюджетних процесів; формування відносин співпраці між різними рівнями державного управління та пошук оптимальних форм місцевого самоврядування, розвиток теорії децентралізації та покроковий план її реалізації – це далеко не повний перелік стратегічних та тактичних імперативів реформування системи влади в Україні, що обумовлює актуальність теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інноваційні підходи до сучасного державного управління активно розробляються у науковій літературі на міждисциплінарній основі. Для теоретико-методологічного осмислення взаємообумовленості інституціональних і соціо-політичних чинників в державному управлінні важливу роль відіграють класичні праці П. Бергера, Е. Гідденса, Е. Дюркгейма, Т. Лукмана, У. Мура, Т. Парсонса, А. Турена. Дослідженню сучасних механізмів соціо-політичних змін присвячені роботи Р. Алмонда, Р. Арона, Р. Даля, Д. Дойча, Д. Істона, Я. Кооїмана, С. Хантінгтона та ін. Процесам розвитку демократичних інститутів провідних країн світу в умовах децентралізації влади присвячені праці Л.-К.Брессер-Перейри, Р. Інглехарта, Т. Карла, Т. Карозерса, Х. Лінца, З. Ліпсета, В. Меркель, А. Пшеворського, Д. Растоу, Ф. Шмиттера.

Дослідженню теоретичних проблем державного управління присвячені роботи вітчизняних науковців, зокрема, В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князева, В. Козакова, В. Ребкала, П. Надолішнього, Н. Нижник, П. Петровського, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Цветкова, Л. Шкляра та ін. Особливості формування та засади функціонування європейського управління та європейського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Авер'янов, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, І. Грицяк, В. Дерещ, Л. Луць, В. Мармазов, А. Новак-Фарнцяж, О. Оржель, І. Родак, А. Санченко, А. Школик та інші.

Мета статті – окреслення інноваційних підходів до управління в умовах децентралізації системи влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасні інноваційні підходи до управління були вироблені на основі європейського та американського досвіду реформування систем влади в динаміці демократичних перетворень другої половини XX – початку XXI ст., що проходили під істотним впливом інституціоналізації прав людини, зокрема в Європі. Для інновацій характерна суттєва зміна методології як сукупності методів пізнання й перетворення дійсності в процесі управлінської діяльності. Ця зміна стосується власної природи управління та методів, що лежать в основі управлінської діяльності. Змінюються також критерії та принципи діяльності всіх владних інституцій, які втрачають пріоритет монополії на владу на користь громадянського суспільства та конкретного індивіда, що усвідомлює свої права й вимагає від влади їх дотримання. Ці зміни продиктовані імперативами децентралізації системи влади, що є обов’язковою умовою як демократизації суспільства на загал, так і забезпечення ефективності влади зокрема.

Концептуально процеси децентралізації розглядаються крізь призму трьох альтернативних процесів, що переважно зводяться до формування нової парадигми влади, нарощування регіонального управлінського потенціалу та конструювання місцевої ідентичності в умовах потужних глобалізаційних впливів [1].

Децентралізація, як правило, є частиною значно ширшої програми державних реформ, частиною процесів, спрямованих на забезпечення демократичних засад функціонування як вертикальних (ієрархічних) складових конфігурації влади, так і горизонтальних (неієрархічних) її складових на місцях. Мірилом успіху такого реформування є здатність децентралізованої влади як в центрі, так і на регіональному, зокрема місцевому, рівнях, не збільшуючи видатки суспільства, задовільнити його потреби у кваліфікованій ефективній владі. У межах значно ширшого процесу адміністративно-територіальної реформи ці процеси спрямовані на зміцнення місцевого та регіонального потенціалу і дозволяють інтерпретувати децентралізацію як відповідь на принципово нові форми регіональної політики щодо збереження

місцевої ідентичності, або як їх модернізовані комбінації. Попри те, що проміжні результати процесів децентралізації довгий час можуть бути непереконливими й сумнівними щодо заявлених прагнень, сам процес поступових змін дозволить вносити корективи, спрямовані на посилення їх ефективності. Це важливо усвідомлювати з огляду на те, що упродовж останніх десятиліть відбувається суттєве зниження рівня позитивних очікувань суспільства щодо результативності реалізації державних політик, що обумовлює необхідність розробки нових інструментів державного управління та місцевого самоврядування в сучасних фінансових умовах. Стратегія посилення участі держави у розв'язанні складних соціально-економічних завдань виходить з переконання, що потрібне згуртування на засадах делегування повноважень та розширення компетенцій місцевої влади при звуженні ешелонів державного управління на рівні регіонів.

Стабільність, ефективність та законність уряду, якість державної політики, особливо її економічної та соціальної складової на регіональному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей забезпечують демократичні політичні інститути державного управління та місцевого самоврядування, що реалізують державні політики на засадах верховенства закону та прав людини. Отже, прогрес суспільства залежить безпосередньо від якості управлінських дій на всіх задіяних у виробленні та реалізації політик рівнях управління, що здатне бути в цьому ефективним відповідно до запиту суспільства на кваліфіковану й відповідальну владу.

Децентралізація найкраще сприймається з точки зору звільнення підприємницької енергії та політичного потенціалу місцевих і регіональних структур влади та громадських осередків. Завдання децентралізації перебувають у площині компенсації неспроможності держави бути ефективною на локальному рівні, коли без глибокого розуміння місцевих обставин і дієвої підтримки місцевих громад реалізація політик суттєво пробуксовує. Децентралізація набуває особливої ваги з точки зору нових форм реалізації місцевого та регіонального потенціалу життєздатних суспільних інститутів,

міжінституціональних відносин, регіонального політичного керівництва, політики підприємництва, асиметрії в розробці регіональних політик щодо розвитку регіонального управління. Децентралізація пропонує місцевому політичному керівництву та міській управлінській еліті нові потужні позиції щодо реалізації регіональної політики ідентичності на основі територіальної мобілізації. Відродження етно-територіальних ідентичностей є викликом централізованій моделі унітарної держави [2].

Нові підходи щодо взаємодії влади й суспільства, характерні для сучасного періоду розвитку управління, обумовили соціальну активність громадськості щодо підзвітності та контрольованості влади на засадах децентралізації, деконцентрації та професіоналізму державного управління. Сутність цих нових підходів полягає у тому, що громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких надає їм можливість самореалізації на користь суспільства. За таких умов влада, не перекладаючи на громадськість своїх функцій, натомість залучає її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Доцільний тандем влади й громадянського суспільства є результативним, в силу прагматичних позицій, та потужним, з огляду на можливість як держави, так і громади діяти узгоджено.

Ефективність держави в умовах децентралізації влади розуміється як розвиток і підтримка механізмів виявлення та консолідації суспільних переваг, орієнтація на цілі, що поділяються суспільством, і здатність їх досягнення. Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою ефективністю, ніж центр. Тобто, держава перебуває в центрі економічного розвитку не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, зміщуючи акцент з кількісного аспекту економічної діяльності до її якісного аспекту. У цьому контексті ефективність управління перебуває також у площині підвищення ефективності функціонування системи державного управління, що може бути досягнуте завдяки її адаптивності, гнучкості та професіоналізму державних службовців.

Децентралізація управління здійснюється шляхом розширення повноважень і відповідальності місцевих органів управління та самоврядування й надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати, зокрема якість послуг, що надаються цими органами. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава, як правило, передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити потрібну гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської та соціальної відповідальності. Хоча досвід надмірного акценту на комерціалізацію публічного сектора, на підвищену роль соціально-політичної участі та взаємодії на практиці себе не виправдав.

Економічні підходи та політичний ринок, на якому взаємодіють політики, виборці та урядовці, також істотно впливають на управлінські реалії, адже логіка політичної та ринкової поведінки подібні, а питання мотивів є тільки супроводжуючим. У сучасному світі конкуренція політиків за голоси виборців переважно призводить до посилення державного втручання в економіку. Водночас, через державні програми відбувається перерозподіл доходів від найбідніших і найбагатших верств населення на користь середнього класу, тоді менші, але краще згуртовані політичні групи можуть перемагати ширшу, але неконсолідовану політичну більшість. Політики пропонують пакети програм дій, виборці голосують, політики заходять у владу. Усвідомлення істинної суті передвиборних реалій обумовлює можливість формування у громадян своєрідного імунітету до маніпуляцій політиків, аналітиків, іміджмейкерів, впливів засобів масової інформації, що, на загал, має сприяти зміцненню демократії.

Досліджуючи цю проблематику на стику політичної економії та теорії державного управління, вчені дійшли висновку, що задля ухвалення соціальних законів, встановлення доцільних розмірів податків, розподілу бюджетних коштів і прийняття інших державних рішень відповідно до потреб суспільства, а не окремих осіб або бізнес-груп, необхідно вибирати не стільки певну політику, наприклад неокейнсіанську чи монетарну тощо, скільки спосіб обмеження державного регулювання та регламентації. Економічний підхід до аналізу політичних процесів трактує політичні рішення як вибір альтернативних варіантів обміну податків на суспільні блага, хоча платять податки переважно одні, а блага дістаються іншим [3, с. 114]. Інноваційні підходи до організації «політичного ринку» полягають в цілеспрямованому реформуванні політичних процедур і правил таким чином, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди в суспільстві. Отже, масштаби економічного втручання держави, що функціонує на демократичних засадах, узалежнені від конституційних обмежень або конституційно закріплених правил щодо створення дефіцитів бюджету й обмеження їх розмірів. Такий підхід характерний для парламентської практики багатьох країн світу [4].

Сучасні тенденції у концептуальних підходах до регіонального управління в умовах децентралізації визначаються рядом універсальних чинників. Серед них, зокрема: глобалізація, інтеграційні процеси в Європі, інформаційна революція, новітні досягнення у сфері менеджменту й управлінських технологій. Вагомими чинниками універсалізації та конвергенції практики регіонального управління залишаються загальні традиції європейської управлінської культури, що були сформовані у приблизно однакових для найрозвиненіших європейських країн соціально-економічних та політичних умовах. Специфічні соціокультурні чинники – традиції, звичаї, психо-емоційні особливості населення, індивідуальні для кожної країни чи регіону – істотно впливають на ситуацію, водночас набуваючи демонстративного характеру під впливом глокалізації та імперативів доцільності, ефективності й

результативності публічного управління як на регіональному, так і національному рівнях.

Інноваційні підходи до регіонального управління на загал вимагають перманентної реорганізації, налагодження взаємодії між різними учасниками державно-суспільних відносин, встановлення балансу соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємного довір'я та взаєморозуміння [5]. Вертикальне ієрархічне управління в умовах децентралізації системи влади зберігає своє значення в структурно-функціональному аспекті щодо взаємодії центру та регіональних і місцевих управлінських структур. Горизонтальне управління реалізує державні політики в межах наданих повноважень в інтересах суспільства, за його дієвої підтримки та під громадським контролем. Можливості продуктивного функціонування влади забезпечує керованість усієї системи управління та її готовність і здатність бути керованою [6].

Отже, класичний підхід до державного управління, якщо розуміти його як здійснення керівних та спрямовуючих дій урядів щодо формування політичного курсу у різних сферах життя суспільства та його реалізацію за допомогою державного апарату, збагатився новими управлінськими практиками, що реалізуються на принципово нових підходах. Сучасне управління, в якому беруть участь недержавні структури, створює змішані державно-приватні мережі, тою чи іншою мірою задіяні в управлінських процесах формування та реалізації політик. Удосконалення управління відбувається через розвиток людини та політичні реформи державних установ [7]. Визначальними принципами такого удосконалення є верховенство закону; ефективність; консенсус в управлінні; активність; передбачуваність; прозорість; відповідальність; зрозумілість; справедливість і чуйність [8]. Неефективність управління економікою, невідповідність пропорцій, коли регулювання або занадто багато, або занадто мало економіці як правило обумовлені корупцією.

Демократизація, громадянське суспільство, децентралізація, мирне врегулювання конфліктів та підзвітність влади – це характеристики, які притаманні ефективному, демократичному публічному управлінню. Акцент на

якість управління сприяє демократичним урядам у розвитку демократичних інститутів, які витримали випробування часом [9].

Мінімальні критерії сучасного ефективного управління є вираженням фундаментальних цінностей демократії і ліберального конституціоналізму.

Мінімальні критерії забезпечення ефективного управління включають:

- 1) участь громадськості на основі справедливості та відкритості влади;
- 2) верховенство закону;
- 3) поділ влади;
- 4) вільні, незалежні та відповідальні ЗМІ,
- 5) легітимність уряду;
- 6) підзвітність влади;
- 7) прозорість управлінської діяльності на основі доступу до інформації;
- 8) обмеження впливу грошей в політиці, що її спотворює (корупції) [10].

Можливість вибору і встановлення власних параметрів внаслідок відсутності жорстко й чітко визначених рамок (крім правових) для управління збуджує потужний творчий потенціал, необхідний для реалізації процесів децентралізації влади, розширення компетенцій регіональних та місцевих державних та самоврядних органів, наділення їх необхідними повноваженнями та засабами [11]. Культурні відмінності при цьому істотно впливають на стандарти міжнародного співтовариства, не втрачаючи перспектив ефективності за умови достатньої підготовленості й професіоналізму державних службовців [12].

Стандарти управління, що мають відповідати потребам сучасного суспільства та кожного громадянина, характеризуються відповідними відносинами між урядами і ринками, урядами та громадянами, урядами і приватним чи громадським секторами, виборними і призначеними посадовими особами, місцевими установами та мешканцями міст і сіл, законодавчою і виконавчою гілками влади, національними державами та інституціями. Для цих стандартів характерна доцільність, прагнення до рівноваги взаємовпливів та взаємовідповідальності [13].

Керованість управління, його доцільність у контексті регіонального управління означає достатньо високий рівень політичної та інституційної стабільності й ефективності прийняття рішень, організаційної та керівної діяльності й механізмів контролю. Це стосується як наступності правил й інститутів, так і темпів реагування на суспільний запит, послідовності та результативності управлінських рішень. У практичному застосуванні – це найкоротший шлях між запитом з боку суспільства і результатом управлінської діяльності щодо відповіді на цей запит. У загальних рисах – це потенціал для подальшої адаптації між нормативом і його реалізацією, регулюванням і його результатами, пропозицією і попитом на політику та адміністративні послуги. Керованість залежить від якісного рівня управління, тобто рівня зрілості організованого суспільства та його здатності покладатися на загальну відповідальність у виконанні рішень.

Керованість в суспільстві обумовлена певними показниками, зокрема:

- інтенсивності попиту на державні політики, тобто, наскільки співтовариство задоволене послугами та змінами норм регулювання;
- інтенсивності політичного конфлікту та можливості його розв'язати пропорційними зусиллями й задовольнити суспільний попит;
- характеру перешкод щодо задоволення запитів суспільства, зокрема чи є вони плодом хронічних проблеми або застарілих структур;
- місткості інституційної системи, особливо політичної, з її нормативно-правовим полем в контексті реагування на запит суспільства та доцільність розподілу компетенцій щодо його задоволення між різними гілками влади;
- міри автономії, корпоративізму та безпосереднього впливу на всіх рівнях управління;
- рівня управління в громадянському суспільстві назагал та щодо можливості здійснювати громадський контроль за державними установами зокрема;

- ступеня активності тої ролі, яку громадянське суспільство відіграє в розробці правил та в діяльності на користь державних інтересів.

Спроможність державних інституцій на загал покладається на демократичні політичні інститути, що реалізують верховенство закону, права людини, стабільність, ефективність та законність уряду чи адміністрації. Важливою складовою інноваційних підходів до реалізації влади є якість державної політики, особливо їх економічної та соціальної складової, зокрема на оперативному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей, та якість регіонального управління та місцевого самоврядування, що реалізує закони та політики.

Забезпечення керованості в цілому покладається на стратегічне ядро уряду, що повинне формуватися з професійних вищих державних службовців і на центральному рівні надавати послуги найвищої якості спільно з обраними політиками відповідно до прийнятих державних рішень. З іншого боку, уряд має покладатися на розроблену ним самим децентралізовану інфраструктуру держави, кожний структурний елемент якої – агентство, що несе відповідальність за результат, а не за здійснення процедури. Це шлях забезпечення ефективності соціального обслуговування на високому науковому рівні, що характерне для сучасних демократій [14].

Основними напрямками адаптації до сучасних умов діючої системи регіонального управління є:

- інформатизація;
- дебюрократизація;
- децентралізація;
- деконцентрація (аутсорсинг);
- приватизація;
- запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів;
- запровадження сервісного адміністрування.

Підвищення якості бюджетних послуг досягається шляхом активної співпраці органів управління з некомерційними структурами, з населенням. Для реалізації таких підходів щодо забезпечення високої якості адміністративних послуг населенню доцільне створення дієвої системи захисту прав споживачів, запровадження особливих процедур вирішення конфліктних ситуацій та проведення регулярних опитувань споживачів щодо якості послуг, як це робиться, наприклад, в Німеччині. Для Великобританії у цьому контексті характерна розробка системи «стандартів роботи з громадянами», що включає визначення показників роботи для державних службовців, які працюють з населенням. Державні департаменти Великобританії щорічно розробляють і представляють на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу найкращої практики.

Відповідно, у Франції для кожної державної установи визначені зобов'язання щодо громадян. У Фінляндії з метою підвищення прозорості й оперативності послуг, що надаються населенню, здійснюється оцінка результатів державних програм реформування на основі аналізу громадської думки за показниками якості суспільних послуг; керованості державного сектора; ефективності діяльності державного сектора; мотивації державних службовців; якісної характеристики процесу здійснення адміністративних реформ; визначення цілей програми та шляхів її реалізації [15]. Полемічний потенціал вказаних підходів сфокусований, зокрема на поняттях «адміністративні послуги», «державні послуги», «публічні послуги», трактування яких є досить неоднозначним, особливо в умовах електронного врядування.

Запровадження інформаційно-технологічних підходів у спілкування громадян з державними інституціями суттєво сприяло підвищенню рівня якості послуг. Належне інформаційне забезпечення управлінських процесів є необхідною базою ухвалення ефективних управлінських рішень. Основні ідеї, програма та заходи щодо застосування інформаційних і комунікаційних технологій в державному управлінні, стратегія їх впровадження спрямована на

забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади, що для регіонального та місцевого рівне є досить проблематичним. Водночас, активна позиція громадськості, підйом волонтерського руху дають підстави для оптимізму в оцінках досяжності оволодіння широкими масами населення навичками використання інформаційного простору у спілкуванні з владою з метою його інтенсифікації та ефективності. Запровадження “E-Governmet” істотно вплинуло на якість управління щодо структурних та змістовних новацій та кардинальних змін у спілкуванні особи з державою, свідченням чого є формування віртуальних політичних мереж (Political networks).

Внаслідок децентралізації на національному, регіональному та локальному рівнях формується інноваційна схема підпорядкованості з тенденцією до утворення нової конфігурації національних «вертикалей» влади. Відбувається стирання національних особливостей та «європеїзація» процесів та структур державного управління. Співробітництво вертикальних та горизонтальних владних структур сприяє послабленню звичних ієрархічних відносини субординації, що склалися роками.

Інноваційні підходи до сучасного управління базуються на конкуруючих моделях управління, що мають справу з історичним і політичним характером управління взаємодіями на засадах «мистецтва управління» (“governmentality”) з яскраво вираженим якісним аспектом. Мистецтво управління обумовлює специфічні підходи до управлінської діяльності на всіх рівнях владної ієрархії та в горизонтальних структурах місцевого врядування та до посадових осіб, що керують або певним чином поведуть себе як функціонери, а також до цих процесів як взаємопов’язаних [16]. При цьому мистецтво управління обумовлює та взаємопов’язує технології влади, ринку та технології самореалізації особи. Останні, зокрема стосуються можливостей окремих осіб контролювати і управляти собою та оточенням у різних масштабах. Керівною силою тут виступає не стільки верховенство закону, скільки інтерес особистої та громадської користі й особиста відповідальність, що реалізуються незалежно

від уряду на засадах нормалізації, що в найпростішому сенсі означає життя відповідно до встановлених норм та самоповаги. Своєю чергою, це означає усвідомлення та використання власних можливостей на основі постійної самооцінки, особистої дисципліни й самовдосконалення.

Кожна з технологій мистецтва управління може працювати разом або навіть перекривати час від часу одна одну, допомагаючи встановити межі ролі діючих управлінських структур. При цьому особливий акцент робиться на плюралізм, особистісність та взаємовідповідальність, що відрізняє новітні підходи до політики й управління. Таке розуміння плюралізму вважається нормою політики, покликаної реагувати на безліч інтересів та ідентичностей сучасності в межах громадської різноманітності, складності й динаміки суспільства в цілому, коли політика перетворюється на середовище та інструмент розширення можливостей людей і вдосконалення реалізації їх свободи [17, с. 157].

Характерною для сьогодення є тенденція зближення теорії та практики управління, за якою теоретичні узагальнення здійснюються на основі практичних кроків, а не навпаки [18]. Залучення нових комбінацій соціальної, економічної та політичної взаємодії, які можуть відрізнитися від громадянського суспільства, ринку і держави, викликає в сучасному суспільстві напруженість в межах інтерактивного управління, зокрема на базі дорадчого або дискурсивного аналізу політики. Нова комунікативна політика в межах мистецтва управління допомагає людям заявити про свої проблеми в суспільстві та вимагати адекватної реакції як від влади, так і від громадянського суспільства.

Для користувачів в мережі інтернет, радіо- та мобільним зв'язком характерне "Self-organising network" – «управління без уряду». Різномісцеві мережні структури, в межах яких також виробляються певні ресурси, зокрема інформація та інші за значної ролі особистих і неформальних контактів, стали активними учасниками суспільного життя, здатними чинити певний тиск на владні структури. Соціальні зв'язки трактуються в мережах як цінний ресурс в

реальному світі, попри їх негативний вплив на ефективність ринків та управлінських процесів. Попри значну автономність від держави, мережі можуть бути керованими чиновниками чи політичними лідерами. Мережі здатні бути альтернативою ринковому механізму та державній ієрархії, зокрема такі як еліти, діаспора, корпоративні, професійні групи тощо.

Визначними для сучасного етапу розвитку всього українського суспільства та управління на всіх його рівнях є ті чинники, загальний вплив яких на всю державну систему важко переоцінити, зокрема:

- інтеграція як процес зближення національних політичних структур, спрямований на взаємну співпрацю з метою формування певного цілісного комплексу політичних систем на міждержавному рівні. Одним з характерних результатів інтеграції є об'єднання цих структур за обов'язкової наявності як формальних, так і неформальних громадських інститутів для спільного вирішення загально значимих питань. Вважається, що в інтегрованому співтоваристві підвищується рівень трансакцій між учасниками інтеграції та можливості для задоволення інтересів на основі спільних цінностей;
- права людини як єдина загальновизнана неконфронтаційна платформа для узгодження економічних, політичних та ідеологічних прагнень;
- інформаційно-технологічні зміни, що запропонували нові, загальні для всіх суспільно-політичних сил алгоритми взаємодії індивіда з навколишнім середовищем, з владою та між собою.

Система управління на горизонтальних рівнях зорієнтована на реалізацію політик та координацію державної служби та адміністративного права, управління державними видатками, системою внутрішнього фінансового контролю, здійснення державних закупівель та зовнішнього аудиту, а також забезпечення дієвості механізмів, які використовуються на захист цілісності місцевого співтовариства та суспільства загалом. Горизонтальні системи управління повинні відповідати певним вимогам, які мають вирішальне значення для надійної роботи всієї системи публічної влади. Ключові критерії доцільності та ефективності горизонтального неієрархічного управління

обумовлюють, зокрема, правову визначеність та передбачуваність адміністративних дій та управлінських рішень відповідно до принципів законності та поваги законних очікувань фізичних осіб; забезпечення раціонального контролю адміністративних процесів і результатів та їх відповідності заздалегідь встановленим правилам; відповідальність влади щодо забезпечення дотримання законності; ефективність використання державних ресурсів; ефективність у досягненні політичних цілей, встановлених законодавством, та в забезпеченні дотримання законодавства [19]. Отже, система критеріїв відображає основні етапи, продиктовані логікою модернізації системи управління, кожний з яких є органічним продовженням попереднього на якісно новому рівні та включає реалізацію завдань щодо стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство закону і права людини; готовності адміністративних і судових структур щодо реалізації законодавства та його ефективного здійснення; зміцнення й удосконалення державних інституцій щодо їх надійності; формування спільних цілей та цінностей, акцептованих та підтриманих як місцевим співтовариством, так і суспільством на загал.

Реалізація політик на місцевому рівні здійснюється через відповідні процедури і механізми підзвітності. Зокрема, через адміністративне законодавство в галузі державної служби, нормативні акти, процедури, закони щодо бюджету та у сфері фінансового контролю управлінських систем, внутрішнього і зовнішнього аудиту, державних закупівель тощо [20].

Новації сучасного стану управління обумовлюють для управлінських структур, як в центрі, так і на місцях, необхідність діяти відповідно до зрозумілих для всіх принципів, застосування яких робить процеси управління диверсифікованими. Принципи державного управління відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління; характеризують стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні; охоплюють переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні державному

управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не приватний характер; відображають специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління. На сучасному етапі розвитку національної системи управління істотно зростає роль регіонального управління, принципи функціонування якого повинні бути гнучкими, достатньо широкими в інтерпретації та практичними в реалізації. Втілення таких принципів здатне істотно вплинути на можливості управлінських структур у реалізації державних політик у всіх сферах життя місцевого співтовариства. Значна гетерогенність процесів економічного та політичного розвитку країни вимагає від цих принципів простоти, послідовності та дієвості в умовах різних адміністративних інституцій та алгоритмів управлінських дій, адекватності щодо практичного втілення та затвердження їх на основі широкого громадського обговорення.

Принципи, актуальні з точки зору ефективності регіонального управління, включають, зокрема, згадувані прозорість і підзвітність, участь і плюралізм, субсидіарність, ефективність та результативність, а також справедливість і доступ до послуг. Втілення цих принципів у діяльність адміністрацій сприяє ліквідації істотної різниці між практикою системи адміністрації та публічного управління [21].

Розрізняють принципи оперативні та структурні. Під оперативними принципами слід розуміти принципи, що прагматично обумовлюють процес управлінської діяльності, вони достатньо гнучкі, щоб уможливити їх доцільну інтерпретацію, але й достатньо прості та зрозумілі щодо реалізації в управлінських процесах. Бюрократичні процедури повинні здійснюватися на основі оперативних принципів:

- своєчасності;
- визначення термінів надання послуги;
- доступності для всіх груп населення;
- прозорості процесу надання послуги; забезпечення прав споживачів;

- персонального підходу до обслуговування клієнтів;
- послідовності політики надання послуги;
- можливості без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації;
- надійності;
- передбачуваності та своєчасного інформування щодо змін;
- обґрунтованості ухвалюваних рішень; високої культури обслуговування.

Причини підвищеної уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки в прагненні враховувати інтереси населення, а й у більш повному використанні безпосереднього зв'язку між рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян і конкурентоспроможністю підприємницьких структур регіону. Характерним є акцент на розвитку аналітичних, прогностичних, контрольних і оціночних функцій, підвищення якості підготовки та прийняття управлінських рішень.

За необхідності структурних змін в організації процесів регіонального управління, заправджуються зміни, що не обмежуються реформами організаційної структури, а й пов'язані, наприклад, з питаннями власності установ, задіяних у наданні послуг населенню, фінансових проблем та з податковими ресурсами. З практикою управління пов'язані переважно два простих принципи [22]. По-перше, стратегічного планування, коли кожен відділ, і кожний структурний елемент в рамках державного апарату управління, або фінансований державою, повинні мати стратегічний план – визначення мети, її розшифровку в цілі та набір основних напрямків діяльності щодо їх досягнення. По-друге, принцип відповідальності, коли кожна установа, як державна, так і недержавна, повинна нести відповідальність за свої цілі та ефективність використання ресурсів для їх досягнення.

Враховуючи децентралізований характер горизонтального управління, державне управління втрачає велику частину своїх компетенцій і безпосередне

керівництво та переходить від аудиту процедури до аудиту результатів. По суті, підзвітність децентралізованих управлінських структур обумовлюють наступні принципи:

- управління, орієнтоване на результат;
- керована конкуренція в наданні послуг;
- соціальні механізми підзвітності влади перед громадянами та громадянським суспільством, істотною складовою якого виступають громадські організації [23].

При цьому максимізація прибутку і ефективності використання ресурсів є необхідною, але недостатньою для заохочення та захисту суспільних благ, таких, зокрема, як навколишнє середовище, ресурсний потенціал тощо, адже адміністрація не може бути універсальною за своєю ефективністю, оперативністю, якістю чи поведінкою службовців.

Імперативи децентралізації вимагають від управлінських структур регіонального та місцевого рівнів, від посадовців бути більш автономними в прийнятті управлінських рішень, виборі з альтернативних варіантів планування та реалізації. Посилюється роль відповідальності органів регіонального управління перед суспільством, що досягається через комбінацію класичного механізму адміністративного нагляду і перевірки з новітніми методами управління за результатами, керованої конкуренції тощо, та громадських механізмів відповідальності. Запровадження прозорості обумовлює можливість підвищення ефективності надання якісних державних послуг. Автономність державних службовців на місцях сприятиме вибору доцільних прийомів та засобів досягти виконання завдань на основі злагоди та з почуттям гордості за досягнуті результати.

Основна увага в оцінках систем управління на горизонтальних рівнях, а саме щодо політики та координації державної служби та адміністративного права, управління державними видатками, систем внутрішнього фінансового контролю, державних закупівель та зовнішнього аудиту, а також механізмів та ресурсів місцевого рівня, які використовуються на захист цілісності

суспільства. Горизонтальні системи управління повинні були відповідати певним вимогам, які мають вирішальне значення для надійної роботи всієї адміністрації. Таким чином досягаються стандарти надійності, передбачуваності, відповідальності, прозорості та ефективності управління на регіональному та місцевому рівнях.

Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Визначними для сучасного етапу розвитку переважної більшості концепцій державного управління європейських країн є ті чинники, загальний вплив яких на всі сучасні державні системи важко переоцінити, зокрема: інтеграція, права людини, інформаційно-технологічні зміни. Дія означених чинників обумовлює трансформацію детермінанти сучасних концепцій державного управління від соціальних до організаційних концептів, що наголошують визначальну роль органів державного управління у досягненні позитивних ідеалів сучасного європейського суспільства, ґрунтованих на ідеї прав людини. Спільність зовнішніх впливів обумовлює загальні тенденції до універсалізації та конвергенції концептуальних засад державних систем в умовах збереження традиційних національних структур, хоча ця теза не позбавлена полемічного потенціалу.

Для переважної більшості сучасних концепцій державного управління характерна розробка нових механізмів взаємовідносин із суспільством, політиками та громадянами. Ускладнення соціальної структури суспільства, перетворення громадянського суспільства на істотний чинник політичного життя суспільства змушує шукати нові механізми взаємовідносин державних органів з населенням та організаціями, що виражають різні інтереси. Розвиток відбувається у двох напрямках: з одного боку, робляться зусилля щодо підвищення якості послуг, що надаються державою населенню, зокрема, в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації державних рішень. Це сприяє ефективному використанню ресурсів для вирішення соціальних проблем, більш точному визначенню пріоритетів

державної політики та задоволенню прав громадян та професійну, спроможну та відповідальну владу.

У сучасних умовах панівною є тенденція до посилення якісних характеристик управління, що обумовлює варіативність складу та компонування принципів державного управління, що назагал, зводяться до принципів ефективного керівництва. Засади сучасного європейського управління обумовлюють акцент на організаційних принципах, що забезпечують чіткість та результативність управлінських процедур на основі компетентності та відповідальності державних службовців у всіх країнах, незалежно від географії та рівня соціального розвитку. Забезпечення підзвітності органів державного управління за рахунок поєднання класичних механізмів адміністративного контролю й аудиту з методами «управління за результатами», «керованої конкуренції», використання механізмів соціальної відповідальності на основі повної прозорості політики, що передбачає широке використання Інтернету, – це шлях до підвищення ефективності влади. Права людини на компетентну та відповідальну й ефективну владу за таких умов буде реалізовано, оскільки правові інститути будуть добре адаптовані до суспільних цінностей і настрою суспільства.

Формування та функціонування єдиного європейського адміністративного простору – процеси творчі, неоднозначні та сповнені дискусійних аспектів, що продовжують бути предметом жвавого обговорення як у наукових колах, так і в середовищі політиків, урядовців та практиків-виконавців. Створений шляхом конвергенції національних державних систем, єдиний європейський адміністративний простір реалізується в рамках двох процесів: з одного боку, так званої європеїзації, що відбувається як результат політичної, економічної, юридичної і культурної діяльності Європейського Союзу, з іншого – відповідно до загальносвітової тенденції переходу до нових систем управління на засадах дотримання та захисту прав людини.

Загальні принципи європейського адміністративного простору є простими для сприйняття та розуміння, але вимагають суттєвих зусиль як владних

інституцій, так і суспільства щодо їх реалізації. Незважаючи на те, що європейський адміністративний простір існує на основі інтеграції національних адміністративних систем шляхом створення наднаціональних структур управління, фактичне його розвиток відбувається по іншій траєкторії, ніж це було притаманне державним системам раніше. Це новий простір, доповнений на міжурядовому рівні з істотними елементами адміністрації ЄС, яка охоплює рівні управління, частково в обхід національних керівних управлінських структур. Ступінь доцільності управлінської діяльності в Європейському адміністративному просторі може бути повною мірою оцінений, якщо розглядати його як з точки зору традиційних внутрішніх підходів, так і з точки зору зовнішніх імперативів. Європейський адміністративний простір необхідно сприймати не як дві структури, що утворилися шляхом накладання територіальних та інтеграційних структур, а, скоріше, єдиний простір з певними тенденціями розвитку до де-територіалізації щодо здійснення влади, а з іншого боку, до створення мережі інтегрованого управління. Інтегрована адміністрація здійснює істотний вплив на критерії відповідальності, що характеризують всю концепцію європейського адміністративного простору як творчу, дієву та перспективну щодо результативності.

Література.

1. Marcou G. (2004) "Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?". – Les Cahiers français. –1–2(318): 8–14.
2. Keating, M. and McGarry, J. (eds.) (2001) *Minority Nationalism in the Changing State Order*, Oxford: Oxford University Press.
3. Бреннан Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Бреннан Дж.; Бьюкенен Дж. – СПб. : Экономическая школа, 2005. – 272 с.
4. Новак-Каляєва Л. М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 84–93.

5. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. - [Electronic resource]. - Access mode : <http://magnet.undp.org>.
6. Kooiman J. Modern Governance: New Government – Society Interactions / J. Kooiman (ed.). - London : Sage, 1993. – 280 p.
7. Дубровин Ю. И. Основные методологические принципы административно-государственного реформирования в странах Европейского Союза / Ю. И. Дубровин // Философия образования. – Новосибирск : 2009. – № 4. – С. 10–12.
8. Hooghe L. Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks. Cahiers européens de Sciences. – 2002. P. 2–30.
9. Berry C. Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments / C. Berry Cambridge: Cambridge University Press – 2009 – 274 p.
10. Al-Rodhan. Sustainable History and the Dignity of Man: A Philosophy of History and Civilisational Triumph, LIT / Al-Rodhan, Nayef R.F. – 2009. – 464 p.
11. Agere S. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives[Text] / S. Agere. - Commonwealth Secretariat, 2000 – 144 p.
12. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Electronic resource]. – Access mode : www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf.
13. Новак-Каляєва Л. М. Розвиток методології державного управління у новітніх концепціях соціо-політичного управління: європейський контекст / Л. М. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Вип. 33. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2012. – С. 58–72.
14. Kooiman J. Governing as Governance / J. Kooiman - London : SAGE, 2003. – 264 p.
15. Kooiman J. Modern Governance: New Government - Society Interactions / J. Kooiman (ed.). - London : Sage, 1993. – 280 p.

16. European Governance. White paper // Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001 // COM (2001) 428 final. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com20010428en01.pdf>.
17. Kooiman J. Governing as Governance / J. Kooiman - London : SAGE, 2003. – 157 p.
18. The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.
19. European Principles of Public Administration SIGMA PAPERS № 27 [Electronic resource]. – Access mode : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwdr7h-en.
20. Farmer D. The language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity. - / D. Farmer. - Birmingham, AL : University of Alabama Press, 1995. – P. 12.
21. Kooiman J. Governing as Governance – London: SAGE, 2003 – 264 p.
22. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf.
23. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf.

Панченко Ганна Олександрівна,

головний спеціаліст відділу координації наукових досліджень

та інформаційно-аналітичної роботи

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

Матвієнко Людмила Володимирівна,

доцент кафедри Національного університету кораблебудування

ім. адм. Макарова, к.і.н., доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК МИКОЛАЇВЩИНИ: ІСТОРІЯ, РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті з історичної точки зору розглядається процес становлення територіально-адміністративної одиниці Миколаївщини та перспективи її розвитку. Крім того, порушується питання щодо необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, враховуючи історичний досвід територіального влаштування Миколаївського регіону.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальний поділ, адміністративно-територіальний устрій, Миколаївська область, розвиток регіону, територіально-адміністративна одиниця, територія.

Panchenko Anna,

Matviyenko Lyudmila

TERRITORY ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT OF MYKOLAIV OBLAST: HISTORY, REALTIES AND PROSPECTS

The introduction by Ukraine of European life standards and taking up a leading position will provide it an opportunity to implement a smooth pass to a new history stage and to get a unique chance to build essentially new state. However, it's necessary for Ukraine society to provide a number of reforms for achieving the goal

set. Actually, all the spheres of society need reforming; among such reforms the territory administration one has a significant importance.

Territory administrative improvement with no doubt shall be implemented taking into account a historical experience of territory arrangement of Ukraine in whole and its certain regions as well. In this way, the history of Mykolaiv region establishing will allow to highlight critical areas of current reforms and to acknowledge positive aspects of a new model establishing and to fix prospects of further transformations.

Despite of a number of studies that are directly devoted to particularities of emphasizing Mykolaiv region as a territory administrative unit and a relevance of its historical aspect will cause not only further scientific search, that is important in scientific studies and state building practice but also will already serve today by certain direction signs for practice steps of territory administrative reformation of Ukraine in whole.

The aim of the article is a consideration of historical process of territory administrative unit of Mykolaiv region establishing and its development prospects in future.

An effective solution of complicated issues in a variety scientific fields depends on a style and approach of current scientific knowledge. In this attitude a method of structuralism gets importance and by its usage objective laws that are common either for humanitarian or natural sciences are being disclosed. In general, structural approach to events analysis (including social events) concentrates on a system of co-relations between separate elements of a studied plurality instead of certain nature of separate events. Mykolaiv region establishing consideration as a territory of administrative unit in such system of axes will promote an extensive analysis of historical background, current situation and prospects of further improvement, which are based on principles of co-relation and development, that are mutually integrated, will promote wider and deeper understanding of the process.

All historical facts mentioned in article are a matter of common knowledge, but they confirm that the peoples that stayed at a territory of Mykolaiv region during long

chronological term with no doubt influenced on a shaping of economic, social, historic and ethnic basic of your region that gives strong arguments for confirming of a particularity of Mykolaiv region as an authentic territory administrative unit with sound prospects in future.

Taking into account the analysis performed regarding establishing of Mykolaiv region as a territory administrative unit, we could make a conclusion that successful and sequential unification of territory administrative establishment will promote more effective implementation of policy of European integration by Ukraine and to further state development in whole. Such changes must be based on sequential territory administrative reform which necessity is being emphasized on for a long time either scientists or practicing managers.

Conclusions. It's worth noting that on the ground of shaping in Ukraine of political nation by commitment-minded contemporary European pattern strengthening of an interest to critical analysis of Motherland's history, in particular historic retrospective view of establishing separate territory administrative units attracts undiverted attention. Such units engage either common characteristics inherent to a number of territory administrative units of Ukraine or unique particularities that concern only certain territory and Mykolaiv region is an example of these units.

As for general statements for implementation of territory administrative reform on a state level as well as on regional one as we suppose they are:

1. System territory administrative reform today is not just a desired but vital issue.
2. A goal of territory administrative reform is demonopolization and decentralization of system of state management.
3. Adoption of territory administrative reform should base on citizens' values instead of interests of state machine that could perform a number of public services as its main function

As for prospects of further research in this direction they could be represented by studies of separate elements of state policy in a field of territory administrative

establishment by the example of analysis of establishing separate regions as territory administrative units and current state of their functioning.

Keywords: territory administration reform, territory administration division, territory administration structure, Mykolaiv region, region development, territory administration unit, territory.

Панченко Анна Александровна,

Матвиенко Людмила Владимировна

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НИКОЛАЕВЩИНЫ: ИСТОРИЯ, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье с исторической точки зрения рассматривается процесс становления территориально-административной единицы Николаевщины и перспективы ее развития. Кроме того, ставится вопрос о необходимости проведения административно-территориальной реформы в Украине, учитывая исторический опыт территориального устройства Николаевского региона.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, административно-территориальное деление, административно-территориальное устройство, Николаевская область, развитие региона, территориально-административная единица, территория.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід на провідні позиції у світі дозволить безперешкодний перехід в нову епоху історії й отримання унікального шансу побудувати принципово нову державу. Однак, українському суспільству необхідно провести значну кількість реформ для досягнення поставленої мети. Реформування потребують практично усі сфери суспільства, серед яких не останньою є реформа адміністративно-територіального устрою. Це забезпечить побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні та реалізацію у повній мірі положень Європейської хартії місцевого

самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [14].

Реформування територіально-адміністративного устрою, безперечно, повинно проходити з урахуванням історичного досвіду територіального влаштування як України в цілому, так і окремих її регіонів. Тому аналіз історії становлення Миколаївського регіону дозволить окреслити проблемні зони сучасних реформ, взяти до відома позитивні аспекти становлення нової моделі та визначитись із перспективами у подальших перетвореннях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проводиться активне вивчення питань, пов'язаних як із різними сферами життєдіяльності регіонів України, так і з адміністративно-територіальним реформуванням кожного з них.

Так, проблемі уточнення дефініцій «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій» присвячує свої наукові розвідки науковець В. М. Грицак [4; 5], обґрунтування наукового погляду щодо території як важливого елементу процесу державотворення містять у собі наукові праці д.політ.н. М. М. Іжі [7], теорії, методології, механізмам становлення адміністративно-територіальної організації України присвячена монографія професора О. Г. Кучабського [9] тощо.

Дослідженням Миколаївщини, різним аспектам соціального, територіального, адміністративного, культурного, історичного життя регіону займалося багато науковців: І. В. Гаврилова, В. Б. Гребенников, М. Ф. Мельник, В. П. Шкварець, О. О. Яцунська та ін. [2; 3; 12; 18; 19].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на численні дослідження, безпосередньо присвячені специфіці виокремлення Миколаївщини як адміністративно-територіальної одиниці, нагальність розгляду історичного аспекту спричинить не лише подальші наукові розшуки, важливі у наукових студіюваннях та в практиці державного будівництва, але й слугуватиме вже сьогодні певними дороговказами для

практичних кроків впровадження адміністративно-територіального реформування України в цілому.

Мета статті – розгляд історичного процесу становлення Миколаївщини як територіально-адміністративної одиниці та перспективи її розвитку у подальшому. Основними науковими цілями статті є: обґрунтування структуралістського підходу до історичного аналізу становлення Миколаївщини як адміністративно-територіальної одиниці; розгляд діахронічних аспектів процесу формування Миколаївської області; короткий аналіз сучасного стану функціонування регіону та окреслення перспектив реформування у подальшому.

Виклад основного матеріалу. Ефективне розв’язання складних проблем у багатьох галузях науки залежить від стилю та напрямку наукового пізнання сучасності. Важливим у цьому сенсі виступає метод структуралізму, за допомогою якого виявляються закономірності, спільні для гуманітарних і природничих наук. У загальному вигляді структурний підхід аналізу явищ (у тому числі – суспільних) концентрує увагу на системі взаємозв’язків між окремими елементами досліджуваної множини, а не на конкретній природі окремих явищ [11, с. 31].

У понятійному апараті структуралізму як методу наукового дослідження одне із чільних місць посідають поняття: діахронія – історична послідовність, наступність у розвитку й еволюції явищ [1, с. 303] та синхронія – 1) точний збіг у часі двох або кількох явищ чи процесів; одночасність; 2) співіснування, збіг у часі елементів якої-небудь системи; метод дослідження співвідношень між елементами в гуманітарних і соціологічних науках [1, с. 1318].

Таким чином, – це горизонтальний зріз досліджуваного явища, системи тощо (вісь одночасності), а діахронія – їх вертикальний зріз (вісь послідовності).

Розгляд порушеного питання становлення Миколаївщини як адміністративно-територіальної одиниці в такій системі координат сприятиме всебічному аналізу історичних засад, сучасного стану та перспектив

подальшого вдосконалення, заснованих на принципах взаємозв'язку та розвитку, органічно поєднаних між собою, сприятиме більш широкому та глибокому розумінню процесу.

Актуальність проблеми формування, становлення та ефективного функціонування окремих адміністративно-територіальних одиниць, що становлять основу цілісної системи адміністративно-територіального устрою країни в цілому, підтверджується також і низкою важливих нормативно-правових документів, у яких питання визначення та формування оптимальної територіальної основи України посідає чільне місце [8; 14].

В Україні нормативно-правові питання адміністративно-територіального устрою сьогодні регулюються положеннями Конституції України (у першу чергу, розділом IX), у якій зазначається, що адміністративно-територіальний поділ – це поділ території держави на певні частини з метою організації управління на місцях. Управління здійснюється органами державної влади, які створюються в адміністративно-територіальних одиницях усіх рівнів – селах і селищах, районах, містах, областях, формується на загальноукраїнському рівні з урахуванням економічних, соціальних, історичних та національних особливостей розвитку конкретних територій, специфіки розселення [8].

Безперечно, такі характеристики містять у собі всі без виключення регіони України, але хотілося б привернути увагу до історії Миколаївщини, яка посідає значне місце в територіально-адміністративному устрої нашої країни.

Сучасна Миколаївська область розташована на півдні України, у степовій зоні, в басейні нижньої течії річки Південний Буг.

Сьогодення краю пов'язане з природними процесами, що відбувалися на Землі в далекому минулому: територія краю була вкрита морями. У тектонічному відношенні територія Миколаївщини розташована в межах Українського кристалічного щита та Причорноморської западини. Кожному з цих геоструктурних елементів відповідають свої особливі поєднання корисних копалин. Клімат області - помірно-континентальний. Переважають чорноземні

грунти. Миколаївщина за особливістю природних умов розташована у межах двох фізико-географічних зон – лісостепової та степової [19, с. 24].

В області налічується 120 річок, із яких шість середніх та велика – р. Південний Буг. На півдні область омивається водами Чорного моря. Всі ці об'єктивні чинники стали причиною того, що Південь України став одним із перших заселених регіонів Стародавньої Ойкумени. Завдяки сприятливим геокліматичним умовам територія майбутньої Миколаївщини завжди перебувала в центрі міграційних процесів давнього населення. Такою Миколаївщина залишається і сьогодні [6, с. 188].

Провідне місце Південного регіону в компактному поселенні визначило й переважну сконцентрованість населення. Усвідомлення специфіки їх розвитку, визначеної взаємопов'язаністю адміністративно-територіальних перевлаштувань та соціально-економічних змін Миколаївщини стане у нагоді сьогоденню в умовах ринкового спрямування сучасної Української держави.

Тепер розглянемо діахронічні аспекти процесу формування Миколаївської області як регіональної одиниці адміністративно-територіального устрою України. Аналізуючи Миколаївську область як територіально-адміністративну одиницю, слід чітко визначити межі розташування зазначеної області. Як вже зазначалося, територія Миколаївської області розташована на півдні України, у басейні нижньої течії Південного Бугу. На заході вона межує із Одеською, на півночі – з Кіровоградською, на сході – з Херсонською та Дніпропетровською областями. На півдні омивається водами Чорного моря.

Протягом історичного минулого територія сучасної Миколаївської області зазнавала різноманітних адміністративно-територіальних змін.

Науковці стверджують, що Південь України був заселений у праісторичні часи. Геокліматичні умови сприяли активним міграційними процесами давнього населення. Важливим є той факт, що в один і той самий історичний період територія майбутньої Миколаївської області була одночасно заселена як осілими, так і кочовими народами, при цьому ставши колискою автентичного

населення – майбутніх слов'ян. У I тис. до н. е. на цій території мешкали киммерійці, скіфи та сармати. Антична доба характеризується Великою грецькою колонізацією (VII–III ст. до н. е.). У I–V ст. н.е. відбувається останнє Велике переселення народів, в результаті якого (до VIII ст.) на основі асимілятивних процесів сформувалося три гілки протослов'ян: анти, венеди та склавіни. Анти заселяли Південь України, створивши протодержаву, яка розпалась у III ст. н. е. у результаті нашествия німецьких племен готів, що були розбиті азіатськими племенами гунів (IV ст.). За свідченням літописця Нестора, у VII–VIII ст. із 14 племінних об'єднань (або союзів) 7 становили основу майбутнього українського народу, а бужани (уличі та тиверці) – проживали на нашій території [18, с. 45].

Щодо особливостей територіального устрою стародавньої доби на Півдні України, слід зазначити наступне. У давній період (IV тис. до н. е. – I ст. н. е.) основною «адміністративною» одиницею було «поселення» – значна за площею територія, заселена мешканцями, з притаманними їм певними особливостями, вираженими кам'яними забудовами, соціальним устроєм та культурними традиціями, що існували тривалий історичний період. Великі поселення мають назву «селищ» [6, с. 188].

Не можна оминути увагою факт існування на території сучасного Миколаєва –унікального за своїм походженням адміністративного утворення – городища (укріпленого селища) «Дикий Сад», яке є єдиною пам'яткою цього типу доби пізньої бронзи (кінець XIII – початок X ст. до н. е.). Також були присутні у меншій кількості та значно менші за розмірами тимчасові (сезонні) поселення – стоянки. У більш пізній період історії (античність, середньовіччя) з'явилися міста. Місто – центр ремесла і торгівлі – виникало, здебільшого на основі великого городища [3, с. 9].

У середині XIV ст. більшість земель сучасної України входить до складу Великого князівства Литовського, кордон якого проходив і через територію сучасної Миколаївської області зокрема.

Протягом XVI–XVII ст. Південь України (зокрема – територія сучасної Миколаївщини) був майже незаселеним, у той час як переважна частина України стала складовою Речі Посполитої.

Взагалі, період розвитку України середини XIV–XVII ст. характеризується науковцями як бездержавний, тому в адміністративному відношенні поділ територій регулювався законодавствами Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, а тому майже вся територія України сприймалась як адміністративна одиниця зазначених держав, і питання про внутрішній поділ українських земель не порушувався [12, с. 161].

Хоча вже із середини XVII ст. і до кінця XVIII ст. – період існування Гетьманщини – почали визначатися самостійні, адміністративні одиниці: полки, сотні, курені, що і стало основою для подальшого поступального розвитку адміністративно-територіального поділу як України загалом, так і Миколаївщини зокрема [6, с. 187].

У результаті занепаду Гетьманщини територія Півдня України потрапляє під цілковиту владу Російської імперії, що спричинило нову хвилю адміністративно-територіальних змін. А саме: у 1764 р. створена Новоросійська губернія, яка у 1802 р. була поділена на три: Миколаївську, Катеринославську та Таврійську. Миколаївська губернія, в свою чергу, складалася із 4 повітів. За наказом від 15 травня 1803 р. вона була названа Херсонською. Всі населені пункти теперішньої Миколаївської області до 1920 р. входили до складу Херсонської губернії. Всеукрревком 28 січня 1920 р. прийняв постанову про розподіл Херсонської губернії. Центром губернії – стало м. Миколаїв [13]. Миколаївська губернія існувала до весни 1923 р.

На підставі декрету ВЦВК на засіданні від 7 березня 1923 р. колишній Миколаївський повіт отримав назву округу та був приєднаний до складу Одеської губернії із центром у м. Одесі [16]. Протягом 1923–1930 рр. територія Миколаївської області ділилася між Миколаївським, Первомайським, Одеським і Херсонським округами. У 1930 р. була проведена нова адміністративно-територіальна реформа, і з 15 вересня 1930 р. на території України були

ліквідовані округи. У 1932–1937 рр. Миколаївська область ввійшла до складу Одеської [18, с. 132].

Обласний поділ в Україні був започаткований адміністративною реформою 1932 р., коли, згідно з Постановою ВУЦВК і РНК УССР, були утворені Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська, Одеська, Донецька, Чернігівська області. У подальшому відбувалися певні зміни також і в обласному поділі республіки. 22 вересня 1937 р. Одеська область була поділена на Одеську і Миколаївську. Із 1954 р. Миколаївська область існує в сучасних межах [18].

Всі перераховані вище історичні факти є загальновідомими, але вони є підтвердженням того, що народи, які перебували на даній території протягом тривалого хронологічного періоду, безперечно, вплинули на формування економічного, соціального історичного, національного базису нашого краю, що дає безперечні підстави для ствердження особливості Миколаївщини як автентичної адміністративно-територіальної одиниці з обґрунтованими перспективами розвитку в майбутньому.

На сьогодні в області налічується 19 адміністративно-територіальних районів (Арбузинський, Баштанський, Березанський, Березнегуватський, Братський, Веселинівський, Вознесенський, Врадіївський, Доманівський, Єланецький, Жовтневий, Казанківський, Кривоозерський, Миколаївський, Новобузький, Новоодеський, Очаківський, Первомайський, Снігурівський) та 9 міст, 5 міст із яких – обласного значення (Миколаїв, Вознесенськ, Первомайськ, Южноукраїнськ, Очаків), 17 селищ міського типу та 908 сільських населених пунктів. Обласний центр – місто Миколаїв – залишається центром суднобудування й мореплавства. Чисельність наявного населення області за станом на 1 лютого 2015 року – 1172,9 тис. осіб – 2,6 % населення України – посідає 17 місце серед регіонів України, зокрема: міського – 795,9 тис. (67,9 %), сільського – 377,0 тис. (32,1 %). Щільність населення області – одна з найнижчих в Україні : близько 48 осіб на км² [10; 17].

Беручи до уваги проведений аналіз становлення Миколаївщини як адміністративно-територіальної одиниці, можемо зробити висновок, що успішне та послідовне унормування територіально-адміністративного устрою сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, подальшому розвитку держави загалом.

Ці перетворення повинні базуватися на послідовній адміністративно-територіальній реформі, про необхідність якої вже не перший рік наголошують як науковці, так і управлінці-практики.

Вони наголошують також на тому факті, що слід чітко розмежовувати поняття «адміністративно-територіальні перетворення» та «адміністративно-територіальний устрій». Це розмежування полягає в тому, що адміністративно-територіальні перетворення не стосуються, як правило, питань територіального устрою, який, спираючись на природну характеристику території, її розміри, конфігурацію, є територіальним розподілом населення (населені й міжнаселені території, міста, які виступають опорними каркасами території, сільські населені пункти та ін.) [5]. Він об'єктивований кліматом, розподілом ґрунтів, природних ресурсів, орографією та іншими чинниками. Реформування територіального устрою вимагає, як мінімум, декількох десятиліть, тоді як процес природного (стихійного) формування займає, як правило, – століття.

Висновки. Отже, реалізувавши цілі представленої наукової розвідки – обґрунтування структуралістського підходу до історичного аналізу становлення Миколаївщини як адміністративно-територіальної одиниці, розгляду діахронічних аспектів процесу формування Миколаївської області та проведення короткого аналізу сучасного стану функціонування регіону, – можемо окреслити перспективи реформування у сфері адміністративно-територіального устрою України загалом.

Передусім слід зазначити, що на тлі формування в Україні політичної нації сучасного європейського зразка та зростання інтересу до критичного аналізу вітчизняної історії, посилену увагу привертає саме історична ретроспектива формування та становлення окремих територіально-

адміністративних одиниць, які в розвитку своєму поєднали як загальні риси, притаманні багатьом відповідним адміністративно-територіальним одиницям України, так й унікальні, що стосуються лише певної конкретної території, прикладом чого слугує Миколаївський регіон. Це стосується таких аспектів, як географічне розташування, природно-кліматичні умови, демографічна ситуація тощо.

Основними положеннями щодо проведення адміністративно-територіальної реформи як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях, на наш погляд, повинні бути перелічені нижче.

1. Системна адміністративно-територіальна реформа є на сьогодні вже не бажаною, а об'єктивною необхідністю, адже саме вона повинна закласти основи для розвитку нашої країни на засадах демократії та самодостатності територій.

2. Метою адміністративно-територіальної реформи є демонополізація та децентралізація системи державного управління шляхом розширення повноважень місцевих самоврядних органів влади, повноваженнями центральної влади є вироблення та реалізація загальнодержавної стратегії розвитку.

3. В основі вибору стратегії адміністративно-територіальної реформи повинні бути інтереси громади, а не державної машини, основною функцією якої має стати надання громадянам щонайбільшої кількості публічних послуг.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Перспективами подальших розвідок у даному напрямку можуть бути дослідження окремих елементів державної політики у сфері адміністративно-територіального устрою на прикладі аналізу історичного становлення окремих регіонів як територіально-адміністративних одиниць та сучасного стану їх функціонування. Цей напрям вважається перспективним із точки зору практичності, логіки дослідження та деталізації проблемних аспектів процесу реформування, що сприятиме мінімізації ризиків та більш чіткому окресленню подальших успішних кроків реальних змін.

Література.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
2. Гаврилова І. В. З історії краєзнавства Миколаївщини (1944–1960 рр.) / І. В. Гаврилова // Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження : VI Миколаївська обласна конференція, 20-21 грудня 2006 р. – Миколаїв, 2006. – С. 38–40.
3. Гребенников В. Б., Горбенко К. В. Поселения, грунтовые могильники и клады эпохи бронзы на территории Николаевской области (археологическая карта) / В. Б. Гребенников, К. В. Горбенко. – Николаев : ННУ имени В. А. Сухомлинского, 2010. – С. 6–7.
4. Грицак В. М. Конституційно-правові поняття «державний устрій» та «територіальний устрій» і застосування їх у юридичній науці / В. М. Грицак // Віче. – 2010. – № 7. – С. 8–10.
5. Грицак В. М. Політико-територіальний та адміністративно-територіальний устрій держави: проблема співвідношення понять [Електронний ресурс] / В. М. Грицак // Європейські перспективи. – № 1, Ч. 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evp/2011_1_2/Hrytsak.pdf.
6. Давнє населення України: Навч. посібник. – К.: Либідь, 1999. – С. 186–189.
7. Іжа М. М. Територія як важливий елемент процесу державотворення / М. М. Іжа // Держава і право: Збірник наукових праць. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 51. – С. 714–719.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
9. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення: монографія / О. Г. Кучабський. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.

10. Офіційний сайт Миколаївської обласної державної адміністрації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/myko/nature/>.
11. Повторєва С. Міждисциплінарні можливості структуралізму і постструктуралізму / С. Повторєва // На шляху до синтезу філософії, релігії і науки: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, 10–11 квітня 2009 р. – Львів, Вид-во Нац. Ун-ту «Львівська політехніка», 2009. – 176 с.
12. Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2 т. Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 року. – 3-тє вид. – К. : Либідь, 1995. – С. 161–162.
13. Про адміністративно-територіальний поділ УСРР та про спрощення Радянського апарату: Постанова ВУЦВК від 25 жовтня 1922 року // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1922. – № 45. – С. 12–18.
14. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U005_15.html.
15. Про новий адміністративно-територіальний поділ України: Постанова ВУЦВК // Збірник узаконень та розпоряджень Робоче-селянського Уряду України. – 1923. – № 45.
16. Реабілітовані історією: у 27 томах. – Книга 1: Миколаївська область. – Київ-Миколаїв: Світогляд, 2005. – С. 857–861.
17. Соціально-економічне становище Миколаївської області за січень 2015 року / Головне управління статистики у Миколаївській області, 2015: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mk.ukrstat.gov.ua/main.htm>.
18. Шкварець В. П., Мельник М. Ф. Історія рідного краю. Миколаївщина: Навчальний посібник / В. П. Шкварець, М. Ф. Мельник. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили; Одеса: ТОВ «Відродження», 2003. – 280 с.

19. Яцунська О. О. Миколаїв від перебудови до незалежності: історико-політичний аналіз: підручник для студентів вищих навчальних закладів / О. О. Яцунська. – Миколаїв, 2007. – С. 5–9.

Ростіанов Богдан Юрійович,

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук

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

ПРОБЛЕМИ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ І ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В ОДНОМУ З РОМАНІВ Ф. М. ДОСТОЄВСЬКОГО

У пропонованій статті поставлено за мету аналіз проблем суспільних трансформацій, державного управління і державного будівництва в період кризи державного управління в романі Ф. М. Достоевського «Біси». Завдання статті наступні: зупинитися на аналізі Ф. М. Достоевським соціального і національного характеру суспільства; зрозуміти відтворювану Ф. М. Достоевським діалектику відносин окремої індивідуальності з соціальним середовищем і людством; прослідкувати посилення конфлікту добра і зла у відносинах людини і держави; дослідити пушкінські й гоголівські традиції у Ф. М. Достоевського в аналізі відносин людини і суспільства, людини і держави; прослідкувати аналіз письменника грубих помилок у сучасному для нього публічному адмініструванні; звернути увагу на застереження Ф. М. Достоевського при аналізі ним небезпечних тенденцій політичного розвитку; звернути особливу увагу на пошуки митцем гуманізму в управлінській науці й практиці, шляхи виходу з державноуправлінської кризи.

Ключові слова: анархісти, гуманізм, громадсько-політичний клімат, держава, державне будівництво, державне управління, криза державного управління, екстремізм, елітаризм, концепція людини, публічне адміністрування, радикальний рух, соціальне середовище, суспільний лад, суспільні теорії, суспільні трансформації, тероризм.

**PROBLEMS OF SOCIAL TRANSFORMATION AND STATE BUILDING
IN ONE OF THE NOVELS OF F. M. DOSTOEVSKY**

In the offered article the purpose of analysis of problems of public transformations, state administration and state building is put in the period of crisis of state administration in the novel of F. M. Dostoevsky «Demons». The tasks of the article: stopped for the analysis by F. M. Dostoevsky social and national character of society; to understand represented by F. M. Dostoevsky dialectics of relations of separate individuality with a social environment and humanity; to trace strengthening of conflict of good and to probe Pushkin and Gogol traditions at Dostoevsky in the analysis of relations of man and society, man and state; to trace the analysis of flagrant errors Dostoevsky in modern for him public administration; to pay regard to warnings Dostoevsky at an analysis by him dangerous political progress trends; to turn the special attention on searches by Dostoevsky humanism in administrative science and practice, way of exit from the crisis of state administration.

Keywords: anarchists, humanism, social and political climate, the state, state-building, governance, crisis of governance, extremism, elitism, the concept of man, the radical movement, public administration, social environment, social structure, social theory, social transformation, terrorism.

Ростиянов Богдан Юрьевич

**ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ И
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
В ОДНОМ ИЗ РОМАНОВ Ф. М. ДОСТОЕВСКОГО**

В предлагаемой статье поставлена цель анализа проблем общественных трансформаций, государственного управления и государственного строительства в период кризиса государственного управления в романе Ф. М. Достоевского «Бесы». Задания статьи следующие: остановиться на анализе Ф. М. Достоевским социального и национального характера общества; понять отображаемую Ф. М. Достоевским диалектику отношений отдельной

індивідуальності з соціальною середой і человечеством; прослідити усилення конфлікта добра і зла в отношениях человека и государства; исследовать пушкинские и гоголевские традиции у Ф. М. Достоевского в анализе отношений человека и общества, человека и государства; проследить анализ писателя грубых ошибок в современном для него публичном администрировании; обратить внимание на предостережения Ф. М. Достоевского при анализе им опасных тенденций политического развития; обратить особое внимание на поиски Ф. М. Достоевским гуманизма в управленческой науке и практике, пути выхода из кризиса государственного управления.

Ключевые слова: анархисты, гуманизм, общественно-политический климат, государство, государственное строительство, государственное управление, кризис государственного управления, экстремизм, элитаризм, концепция человека, радикальное движение, публичное администрирование, социальная среда, общественное устройство, общественные теории, общественные трансформации, терроризм.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження пояснюється тим, що при написанні художнього твору письменник свідомо чи несвідомо висловлює в ньому власний світогляд. А оскільки предметом творчості є людина, то особливе значення мають уявлення про цінність і призначення людини, її сутність і відносини зі світом, з нацією, з державою. Оскільки ці погляди певним чином співвідносяться між собою, то, вступаючи у взаємозв'язок, вони утворюють систему ідей, тобто концепцію людини. Концепція людини складає головний зміст гуманізму – а гуманізм і є одним із основних принципів художнього відтворення життя.

«Біси» – складний гуманістичний, філософсько-психологічний твір, найскладніший роман Ф. М. Достоевського. В сюжеті художньо трансформувалися обставини так званої «нечаївської справи»: вбивство п'ятьма членами таємного екстремістського товариства «Народна розправа» на чолі із

С. Г. Нечаєвим слухача Петровської землеробної академії І. Іванова; і судовий процес над великою групою революціонерів-екстремістів, що проходив у Петербурзі 1871 року й широко висвітлювався у вітчизняній і закордонній пресі. Увагу письменника привернули обставини вбивства, анархістсько-індивідуалістична програма С. Г. Нечаєва й тактика змовництва, яку С. Г. Нечаєв намагався подати як революційну романтику – й найбільше сама особистість керівника терористичної організації – С. Г. Нечаєва, котрий послужив прототипом героя роману Петра Верховенського. Програма терористичної організації «Народна розправа» втілювалася в документі під назвою «Катехісис революціонера», в якому використані ідеї М. О. Бакуніна (хоча сам теоретик й ідеолог анархізму М. О. Бакунін не прийняв ані «Катехісиса», ані всієї практики С. Г. Нечаєва). В двох розділах «Катехісиса» сформульовано сутність явища, яке отримало у сучасників збірне найменування «нечаївщини». Виступаючи за «солідарність» в середовищі революціонерів, «Катехісис» поєднував це положення з нерівністю та ієрархічним устроєм організації, з поділом революціонерів на кілька розрядів. На кілька розрядів розподілялося й суспільство, яке підлягало безпощадному руйнуванню. Міркуваннями «корисності для справи» виправдовувалася можливість для революціонера використовувати єзуїтську тактику, що освячувала будь-які засоби.

Нелюдське вбивство членами товариства свого товариша І. Іванова наочно продемонструвало шкідливість і небезпечність для революційного руху авантюристичної, сектантської анархічної програми С. Г. Нечаєва. М. К. Михайловський, Г. О. Лопатін, В. І. Засулич, О. І. Герцен залишили недвозначні негативні оцінки «нечаївщини». Розгорнутій і гострій критиці були піддані діяльність (і практична, і теоретична) С. Г. Нечаєва К. Марксом і Ф. Енгельсом в написаній за участі П. Лафарга роботі «Альянс соціалістичної демократії і Міжнародне товариство робітників» (1873). Автори цієї роботи різко засудили його «інквізиторські прийоми».

Пояснюючи в написаній по гарячих слідах критичних відгуків на роман статті «Одна из современных фальшей» характер відтворення «нечаївської історії» в романі, Ф. М. Достоевський зазначав: «До известного Нечаева и жертвы его, Иванова, в романе моем лично я не касаюсь. Лицо моего Нечаева, конечно, не похоже на лицо настоящего Нечаева. Я хотел поставить вопрос и, сколько можно яснее, в форме романа дать на него ответ: каким образом в нашем переходном и удивительном современном обществе возможны – не Нечаев, а Нечаевы, и каким образом может случиться, что эти Нечаевы набирают себе под конец нечаевцев?» [2, т. 8, с. 445]. Створюючи роман, Ф. М. Достоевський використовував статті й нотатки про нечаївців, матеріали процесу 1871 року, полеміку О. І. Герцена з М. О. Бакуніним – але використав цей матеріал вільно, відповідно до концепції роману, яка у нього склалася. Так, фігура Петра Верховенського бачилася Ф. М. Достоевському фігурою авантюриста, політичного честолюбця і «шахрая». Поступово образ Верховенського поглиблюється – із «хлестаковського», «комічного» перетворюється на зловісний, мрачний, демонічний. Художньо аналізуючи нечаївщину, письменник прагнув показати витoki цієї «хвороби»: звідси зіставлення в романі ліберальних і революційно-демократичних течій 1840-х років з рухами початку 1860-х років і нечаївщиною. Іронічно характеризується громадсько-політичний клімат 1860-х рр: пародійно відтворюється в сцені «літературного свята» виступ П. П. Павлова на літературному й музичному вечорі 2 березня 1862 р, в якому брав участь і сам Ф. М. Достоевський; іронічно згадується роман М. Г. Чернишевського «Що робити?»; пародіюються заклики й проекти, що містилися в тодішніх прокламаціях «Землі і волі»; висміюються популярні тоді в Західній Європі й у нас в країні бланкістські й анархічні гасла – характерні для радикальних революційних рухів. Також Ф. М. Достоевський висміює вульгарно-казармене уявлення про майбутнє суспільство, а в поглядах Шигальова створює вбивчу пародію на дрібнобуржуазні суспільні теорії.

Метою статті є аналіз проблем суспільних трансформацій, державного управління і державного будівництва в період кризи державного управління в романі Ф. М. Достоевського «Біси». Завдання статті такі:

- 1) зупинитися на аналізі Ф. М. Достоевським соціального і національного характеру суспільства;
- 2) зрозуміти відтворювану Ф. М. Достоевським діалектику відносин окремої індивідуальності з соціальним середовищем і людством;
- 3) прослідкувати посилення конфлікту добра і зла у відносинах людини і держави;
- 4) дослідити пушкінські й голлівські традиції у Ф. М. Достоевського в аналізі відносин людини і суспільства, людини і держави;
- 5) прослідкувати аналіз Ф. М. Достоевським грубих помилок у сучасному для нього публічному адмініструванні;
- 6) звернути увагу на застереження Ф. М. Достоевського при аналізі ним небезпечних тенденцій політичного розвитку;
- 7) звернути особливу увагу на пошуки Ф. М. Достоевським гуманізму в управлінській науці й практиці, шляхи виходу з державноуправлінської кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В своїх міркуваннях ми спираємося на дослідження і публікації таких вчених, як Ю. Карякін [4], В. Кирпотін [5; 6], І. Надольний [8], А. Слюсар [9; 10; 11], О. Якубовський [12]. Дослідники справедливо зазначають, що Ф. М. Достоевський в своєму романі дає авторське тлумачення подій в країні і Європі. Хвороба «біснування», «божевілля», що охопила тоді нашу країну, – це, як вважає письменник, хвороба «культурного шару», інтелігенції – і полягає така хвороба у невірі в самобутні сили країни, звідси – «європейництво», трагічний відрив від народних начал. В індивідуальній долі героя роману Миколи Ставрогіна – вся «великая праздная сила» котрого «ушла нарочито...в мерзость», віддзеркалюється трагедія дворянської інтелігенції, що втратила зв'язок із «грунтом» («почвой») – рідною землею і народом. Хвороба країни, яку «закрутили біси», – хвороба тимчасова, «болезнь роста». Достоевський вірив,

що його країна не лише зцілиться сама, а й морально оновить своєю національною ідеєю людство, європейське суспільство – яке розпадається. Це заповітна думка письменника, емоційно виражена в романі.

Вітчизняні письменники, які створювали спрямовані проти революційного руху «антинігілістичні» романи й повісті 1860-х років – В. Ключников, В. Авенаріус, В. Крестовський, Б. Маркевич – писали свої твори в ім'я захисту й уславлення існуючого суспільно-політичного ладу. У романі Ф. М. Достоевського, при всій упередженості автора, немає ані віри в непорушність самодержавно-кріпацької Росії, ані прагнення прикрасити наявний суспільний лад. Завдяки цьому роман переріс під пером письменника в критичне зображення розкладу всього дворянсько-чиновницького суспільства й держави, закономірним плодом чого і є, на думку автора, «біси» нігілізма. Це остання ланка історичного ланцюга, початком якого було перетворення ще у XVIII столітті російського дворянства на особливий стан, що стоїть над народом, і створення за моделями Петра I і Катерини II монархічної бюрократичної системи державного управління. Верховенський і Шигальов однаково заперечують і утопічний соціалізм, і ліберальні програми, і пропаганду О. І. Герцена, й ідеї М. Г. Чернишевського. В романі подано класифікацію, протиставлення й розподіл різних державноуправлінських тенденцій і течій. Ф. М. Достоевський відділяє велику ідею від її «вуличних» інтерпретацій («идея, попавшая на улицу»). Розподіляє письменник «чистих соціалістів» й честолюбних «шахраїв»; кабінетних теоретиків анархії (Шигальов), і практиків, одержимих однією ідеєю руйнації; переконаних діячів, що працюють заради високої мети (хоча б хибної), і так звану «сволоту» [див. 2, т. 9, с. 6].

Надалі Ф. М. Достоевський неодноразово (аж до своєї знаменитої Пушкінської промови 1880 року) говорив про сучасників-народників («скитальців») зі співчуттям. Уже в «Бісах» письменник в запланованій передмові до роману так хотів пояснити його головну думку: «В Кириллове народная идея – сейчас же жертвовать собою для правды... Жертвовать собою

и всем для правды – вот национальная черта поколения... Благослови его бог и пошли ему понимание правды. Ибо весь вопрос в том и состоит, что считать за правду. Для того и написан роман» [2, т. 8, с. 448]. Але в самому романі ця думка не здобула ясного вираження: там вона ускладнена, а часто навіть і закрита памфлетним висвітленням різних етапів вітчизняного революційного руху.

Сучасна Ф. М. Достоевському прогресивна критика розгледіла в «Бісах» головним чином вузькозлободенний роман-памфлет – й гостро полемізувала з його автором. Інші сторони роману розкрилися дещо пізніше. Поступово змінювалося уявлення про художньо-філософський зміст твору. Читач ХХ і особливо ХХІ століть побачив у «Бісах» Ф. М. Достоевського гостру сатиру на політичних авантюристів і кар'єристів, на політичний екстремізм. Актуальними сьогодні, на превеликий жаль, стали аналізовані Ф. М. Достоевським ще в ХІХ столітті руйнування цілісності людської свідомості (індивідуальної та суспільної), розщепленість свідомості (індивідуальної та суспільної).

В романі – складна система персонажів, кожен з яких, як завжди у Ф. М. Достоевського, це «людина-ідея», герой-ідеолог.

Наприклад, Шатов (навколо вбивства якого і будується фабула роману), котрий стверджує: «Цель всего движения народного, во всяком народе и во всякий период его бытия, есть единственно лишь искание бога, бога своего, непременно собственного, и вера в него как в единого истинного. Бог есть синтетическая личность всего народа, с начала его и до конца. /.../ Никогда не было еще народа без религии, то есть без понятия о зле и добре. /.../ Истинный великий народ никогда не может примириться со второстепенною ролью в человечестве /.../ [2, т. 8, с. 244–246].

Один із епізодичних персонажів Шигальов, тим не менш, є носієм дуже важливої ідеологічної концепції: «Выходя из безграничной свободы, я заключаю безграничным деспотизмом». Один з його «поплічників» так переказує погляди Шигальова: «Он предлагает, в виде конечного разрешения вопроса – разделение человечества на две неравные части. Одна десятая доля

получает свободу личности и безграничное право над остальными девятьюдесятыми. Те же должны потерять личность и обратиться вроде как в стадо и при безграничном повиновении достигнуть рядом перерождений первобытной невинности...» [2, т. 8, с. 389–390]. «Нам предлагают... с единственной целью всеобщего разрушения, под тем предлогом, что как мир ни лечи, все не вылечишь, а срезав радикально сто миллионов голов и тем облегчив себя, можно вернее перескочить через канавку» [2, т. 8, с. 392].

Двоє головних персонажів роману – Ставрогін і Верховенський. Верховенський, зокрема, так висловлює свої політичні погляди: «...Я вас спрашиваю, что вам милее: медленный ли путь, состоящий в сочинении социальных романов и в канцелярском предрешении судеб человеческих на тысячи лет вперед на бумаге, тогда как деспотизм тем временем будет глотать жирные куски, которые вам сами в рот летят и которые вы мимо рта пропускаете, или вы держитесь решения скорого, в чем бы оно ни состояло, но которое, наконец, развяжет руки и даст человечеству на просторе самому социально устроиться, и уже на деле, а не на бумаге? Кричат: «Сто миллионов голов», – это, может быть, еще и метафора, но чего их бояться, если при медленных бумажных мечтаниях деспотизм в какие-нибудь во сто лет съест не сто, а пятьсот миллионов голов?» [2, т. 8, с. 394].

Верховенський так відгукується про «шигальовщину»: «Каждый принадлежит всем, а все каждому. Все рабы и в рабстве равны. В крайних случаях клевета и убийство, а главное – равенство. Первым делом понижается уровень образования, наук и талантов. Высокий уровень наук и талантов доступен только высшим способностям, не надо высших способностей! Высшие способности всегда захватывали власть и были деспотами. Высшие способности не могут не быть деспотами и всегда развращали более, чем приносили пользы; их изгоняют или казнят. Цицерону отрезывается язык, Копернику выкалывают глаза, Шекспир побивается камнями – вот шигалевщина» [2, т. 8, с. 403].

В одному з ключових розділів роману – «Іван-царевич», що дає найбільший матеріал для характеристики політичної платформи Верховенського, останній двічі відмовляється визнати себе соціалістом: «Я ведь мошенник, а не социалист, ха-ха! Слушайте, я их всех сосчитал: учитель, смеющийся с детьми над их богом и над их колыбелью, уже наш. Адвокат, защищающий образованного убийцу тем, что он развитие своих жертв и, чтобы денег добыть, не мог не убить, уже наш. Школьники, убивающие мужика, чтоб испытать ощущение, наши. Присяжные, оправдывающие преступников, сплошь наши. Прокурор, трепещущий в суде, что он недостаточно либерален, наш, наш. Администраторы, литераторы, о, наших много, ужасно много, и сами того не знают» [2, т. 8, с. 405]. Політична платформа Верховенського – якнайскоріший революційний переворот. Але в ім'я чого? В ім'я якого нового суспільства? Найбільш суттєвою рисою соціального ідеала Верховенського є своєрідний послідовний аристократизм, елітаризм. У такому «ідеалі» має існувати ієрархія, різкий поділ на еліту – і безликих рабів. Тобто «новий порядок» у програмі Верховенського – це послідовний авторитарний режим. Тому Верховенський підкреслює в розділі «Іван-царевич» необхідність для широких мас людей фігури ідола. Верховенський послідовно припускає суєвірря мас і політичну спекуляцію на цьому суєвірії. «Чудо, тайна и авторитет», як пізніше буде сказано Великим Інквізитором в останньому романі Ф. М. Достоевського. Шлях досягнення нового соціально-політичного устрою, на думку Верховенського, – це шлях крайньої демагогії, новоспеченого войовничого макіавеллізму, всезагальної руйнації. Верховенський оперує різко протилежними гаслами залежно від кон'юнктури: з одного боку, вимога від мас, в разі потреби, крайнього аскетизму і злиденності; з іншого боку, проповідь крайньої розбещеності пристрастей та інстинктів. Верховенський: «Но одно или два поколения разврата теперь необходимо; разврата неслыханного, подленького, когда человек обращается в гадкую, трусливую, жестокую, себялюбивую мразь, - вот чего надо! А тут еще «свеженькой кровушки», чтоб попривык» [2, т. 8, с. 406]. Майбутнє суспільство, з погляду

Верховенського, передбачає обов'язкове всезагальне шпигунство. Переказуючи теорію Шигальова, Верховенський захищає її положення: «У него хорошо в тетради... у него шпионство. У него каждый член общества смотрит один за другим и обязан доносом» [2, т. 8, с. 408]. На масу Верховенський дивиться лише як на засіб, як на «слухняне стадо», на зброю в руках керівників. Верховенський стверджує необхідність безумовної слухняності мас – і визнає необхідність всезагального «струсу». «Необходимо лишь необходимое – вот девиз земного шара отселе. Но нужна и судорога; об этом позаботимся мы, правители. У рабов должны быть правители. Полное послушание, полная безличность, но раз в тридцать лет Шигалев пускает и судорогу, и все вдруг начинают поедать друг друга, до известной черты, единственно, чтобы не было скучно» [2, т. 8, с. 410]. Такі думки мимоволі нагадують відомі у XX столітті (передбачені Ф. М. Достоевським) фашистські теорії виправдання війни як виходу із внутрішніх складнощів, політику нацьковування людей і народів один проти одного. Автор жив у ту епоху, коли, здавалося б, ще не було безпосередніх соціально-історичних передумов для фашизму. Але тим ціннішим є передбачення Ф. М. Достоевського щодо можливості появи таких «діячів» управлінського середовища, у яких з'являться певні суттєві риси для майбутньої теорії і практики фашизму. В образі Верховенського ми бачимо одну з найбільш крайніх форм втілення антиномії соціального й антисоціального, яка проходить через всю творчість великого письменника. Багато чого з «маячні» Верховенського у XX і XXI століттях з'явиться і реалізується на історичній арені. Верховенський – це яскраве втілення агресивно-антисоціальної зневаги до народних мас, до простих людей. Але Достоевський показує, як Верховенський підлаштовується під соціальне, свої ультра-елітарні ідеї проводить через мімікрію під соціальне. Так буде пізніше в практиці націонал-соціалізму. В системі Верховенського недостає однієї ідеї для схожості з фашизмом: ідеї особливої нації. Ця ідея розкривається в міркуваннях іншого персонажа – Шатова. Як людина Шатов – повна протилежність Верховенському. Це, здавалося б, позитивний персонаж,

глибоко симпатичний автору. Але, як і в кожному романі Ф. М. Достоевського, система персонажів пронизана мережею «двійників» головного героя, кожен з яких по-своєму інтерпретує його концепцію. Тому Шатов – один з «двійників» Верховенського і Ставрогіна. Він доповнює концепції Верховенського і Ставрогіна. Специфіка концепції Шатова – в крайньому зближенні релігійної і національної ідеї. Шатов стверджує перевагу «великого народу» над усіма іншими. Такий хід думки при доведенні її до логічного завершення обов'язково містить виправдання будь-якої агресії одного народу проти інших. А це не що інше як націоналістичний догматизм.

Оповідач в романі ділиться з читачем своєю думкою: «В смутное время колебания или перехода всегда и везде появляются разные людишки. Я не про тех так называемых «передовых» говорю, которые всегда спешат прежде всех (главная забота) и хотя очень часто с глупейшею, но все же с определенной более или менее целью. Нет, я говорю лишь про сволочь. Во всякое переходное время подымается эта сволочь, которая есть в каждом обществе, и уже не только безо всякой цели, но даже не имея и признака мысли, а лишь выражая собою из всех сил беспокойство и нетерпение. Между тем эта сволочь, сама не зная того, почти всегда подпадает под команду той малой кучки «передовых», которые действуют с определенной целью, и та направляет весь этот сор куда ей угодно, если только сама не состоит из совершенных идиотов, что, впрочем, тоже случается» [2, т. 9, с. 6].

Персонажі роману Ф. М. Достоевського втратили критерії розрізнення добра і зла – тому що вони відірвалися від свого народу, від своєї країни, насамперед Ставрогін. Вони чужі для своєї країни і свого народу. Ставрогін – це крайня точка відірваності від землі і народу, від «почвы», крайній індивідуалізм, що веде до духовної і фізичної смерті. Для Ставрогіна, як і для інших «бісів», шлях зцілення – неможливий.

Одним із важливих фабульних моментів роману є сцена пожежі. Оповідач так розповідає про пожежу: «Большой огонь по ночам всегда производит впечатление раздражающее и веселящее; на этом основаны фейерверки; но там

огни располагаются по изящным, правильным очертаниям и, при полной своей безопасности, производят впечатление игривое и легкое, как после бокала шампанского. Другое дело настоящий пожар: тут ужас и все же как бы некоторое чувство личной опасности, при известном веселящем впечатлении ночного огня, производят в зрителе (разумеется, не в самом погоревшем обывателе) некоторое сотрясение мозга и как бы вызов к его собственным разрушительным инстинктам, которые, увы, таятся во всякой душе, даже в душе самого смиренного и семейного титулярного советника» [2, т. 9, с. 57].

Пожежа – явище символічне. Губернатор кричить: «Пожар в умах, а не на крышах домов!» [2, т. 9, с. 58].

Пожежа символізує руйнацію. Верховенський: «Весь ваш шаг пока в том, чтобы все рушилось: и государство и его нравственность. Останемся только мы, заранее предназначившие себя для приема власти: умных приобщим к себе, а на глупцах поедem верхом» [2, т. 9, с. 146].

Держава – хвора. Державна влада – хвора. Один із заарештованих «бісів» каже на допиті: «На вопрос: для чего было сделано столько убийств, скандалов и мерзостей? – он с горячею торопливостью ответил, что «для систематического потрясения основ, для систематического разложения общества и всех начал; для того, чтобы всех обескуражить и изо всего сделать кашу, и расшатавшееся таким образом общество, болезненное и раскисшее, циническое и неверующее, но с бесконечною жаждой какой-нибудь руководящей мысли и самосохранения, - вдруг взять в свои руки, подняв знамя бунта /.../» [2, т. 9, с. 207].

У романі «Біси» в аналізі людини та суспільства дуже сильно виявляються пушкінське і гоголівське начала. Достоевський, як відомо, «вийшов із «Шинелі» Гоголя». Достоевський в «Бісах», наприклад, розвиває певні сторони концепції повісті Гололя «Вій». А. О. Слюсар пише про повість М. В. Гоголя «Вій»: «В произведении изображается действительность, в которой люди разобщены и в связи с этим утрачивают цельность. Его герой полностью погружен в быт. Главное для него, живущего под постоянной

угрозой голодной смерти, ощущение сытости и покоя. Этот тип поведения становится позицией, позволяющей отмежеваться от сложности и противоречивости жизни. Поэтому В. Белинский полушутя называет Хома Брута, обучавшегося в философском классе, настоящим философом, «...по духу, по характеру, по взгляду на жизнь». Это была философия фатализма, означавшая капитуляцию перед обстоятельствами. Когда Хоме не удастся уклониться от поездки к сотнику, он утешает себя: «Что же делать? Чему быть того не миновать!» Фатализм свойственен не только ему. Один из его «двойников» постоянно приговаривает: «Уж что бог дал, того не можно переменить», поэтому названы «философами» и казаки, ставшие послушными слугами своего сотника. В «Вие» показан мир, расколотый надвое, рассеченный непримиримым противоречием. Обособлена от народа школярская среда, к которой принадлежит Хома Брут: она погрязает в схоластике, невежестве и безделии. Бурсак оказался чужим среди казаков. Даже когда он, желая забыться, танцует, изолированность не проходит. Зрители, не дождавшись конца этого танца отчаяния без музыки, в тишине, плюнули и отошли прочь, сказав: «Вот это как долго танцует человек!» Хуторяне безучастно наблюдают, как на их глазах погибает семинарист» [11, с. 51].

А. О. Слюсар также зазначає: «Кризис, переживаемый страной, достиг, по мнению Н. Гоголя, такой степени, что встал вопрос о ее дальнейшем существовании. В этой обстановке единственное спасение состоит в том, чтобы возвыситься над своим «я», встать на точку зрения вневличного, общенационального интереса и обрести, таким образом, единство с миром. Возрождение целостности жизни в обществе, переживающем состояние раздробленности, мыслилось в качестве содержания эпопеи и ее цели. Подобно автору «Слова о полку Игореве», призвавшему князей отказаться от корыстолюбия и тщеславия, покончить с «крамолой» и объединить свои силы для защиты родной земли, автор «Мертвых душ» стремился убедить современников в необходимости нравственного очищения и единения.

Духовное воскресение героя произведения представлялось, следовательно, в связи с преображением нации и в качестве его проявления» [11, с. 172].

А. О. Слюсар висловлює цінні думки стосовно «Мертвых душ»: «Во втором томе в то время, когда Чичиков оставляет город, находясь в необычном для него состоянии человека, переживающего духовную перестройку, генерал-губернатор собирает чиновников, чтобы побудить их к спасению государства и собственных душ; он готов даже ввести чрезвычайное положение, так как общество находится на краю гибели. Но никакие карательные меры не помогут, так как, похоже, дело в самой системе: «...наместо выгнанных явятся другие, и те самые, которые дотоле были честны, сделаются бесчестными». И он предлагает другой путь, обратившись к национальному чувству и сознанию личного достоинства: «...я должен сделать клич хотя к тем, у которых еще есть в груди сердце и понятно сколько-нибудь слово «благородство»... Дело в том, что пришло нам спасать нашу землю; что гибнет уже земля наша не от нашествия двадцати иноплемennых языков, а от нас самих» [11, с. 173].

М. В. Гоголя, як пізніше та Ф. М. Достоевського, вкрай непокоїла руйнація синкретичної єдності особистості й світу. Професор А. О. Слюсар пише: «Конфликт между народом и государством, представленный в эстетическом отношении как противоборство поэтического и прозаического состояний нации, занимает существенное место в эпосе, формировавшейся в прозе А. Пушкина и Н. Гоголя. В «Мертвых душах» в этом конфликте сообщается концептуальное значение национальному аспекту: национальный характер осмысливается здесь как универсальное выражение родовой сущности человечества и в связи с этим рассматривается как та основа, на которой произойдет нравственное воскресение общества и его духовный подъем. Однако реальное содержание воссоздаваемого конфликта носит прежде всего социальный характер. И если в «Капитанской дочке» показан кризис принципа сословности, обостряющийся в связи с крестьянской революцией, то в «Мертвых душах» омертвление общественной системы страны ведет, как признает писатель, к нарастанию социального протеста. Проблема народа и

государства ставится в произведениях собственно эпопейных, воссоздающих народную жизнь непосредственно («Кирджали», «Тарас Бульба») и эпопейно-романических («Капитанская дочка», «Мертвые души»), в которых главенствующая роль принадлежит диалектике отношений отдельной индивидуальности с социальной средой и человечеством» [11, с. 179].

І дійсно, перед вітчизняною літературою в зв'язку з кризою самодержавно-кріпацького устрою постали в ХІХ столітті з винятковою гостротою проблеми цілісності й роздробленості життя, аналізу й синтезу в його відображенні. «Это способствовало тому, что на первый план выдвинулась проза, обретшая зрелость в творчестве А. Пушкина и Н. Гоголя. Их произведения, утверждавшие в литературе критический реализм, сближает общность идейно-художественных исканий, но в целом они представляют разные тенденции, что выражается не только в создании разнотипных стилевых систем, в которых по-своему соотносятся объективность и субъективность отображения. Во многом были разными концепции человека, представления об исторических путях развития страны, разный отбирался жизненный материал. /.../ Н. Гоголь видел в общественно-историческом процессе, начавшемся в стране, распад целостности жизни. Ему бросается в глаза противоречивость современной действительности, разрыв связей между людьми и раздвоение личности, ее измельчание, раздробленность, обострение социального антагонизма и распространение буржуазной меркантильности. В его прозе особое развитие получает описание нравов, проникнутое сатирой на «небокоптител» и «приобретателей». Пытаясь возродить ту целостность, которая существовала в условиях патриархального уклада, и довести ее до абсолюта в духе христианской морали, писатель приходил к утопии, противоречившей пафосу его творчества. /.../ Выдвигая на передний план судьбу не отдельной индивидуальности, а целой общности людей, не исторический процесс, а противоречивость действительности, Н. Гоголь воссоздал не столько конкретно-историческую эпоху, сколько общее состояние нации, которое соотносилось с идеалом и получало определенную оценку.

Суб'єктивність зображення, зосередженість не стільки на частному, скільки на універсальному, приймали у Н. Гоголя різноманітні художественні форми, в частині – міфологічного і сатиричного гротеска. /.../ Проблеми, які А. Пушкін і Н. Гоголь ставили в своїй прозі, носили прежде всего нравственно-етический, національний і соціально-історичний характер. Їх рішення вимагало таких форм пізнання як зображення історичного минулого, створення образу героя-ідеолога, розкриття соціальних відносин і конфліктів. Ці тенденції проявилися в формуванні історичного, ідеологічного і соціального романів» [11, с. 182]. В основі таких романів – глибинний психологізм, досконало розвинутий потім Ф. М. Достоевським. А. О. Слюсар пише: «Художественный психологизм можно рассматривать как единство психологического анализа и психологического синтеза, их «диалектику». И если психологический анализ состоит в обособлении отдельных сторон психики и их последующем «расщеплении», то психологический синтез передает их соотношение с тем, чтобы представить структуру личности в целом. В характере и внутренней жизни личности по-разному соотносятся индивидуальное и родовое, цельность и раздвоенность, сознательное и бессознательное, статическое и динамическое, внешнее и внутреннее... Это значит, что исследование психологизма ведется в двух планах, поскольку приходится заниматься и психологическим анализом, и психологическим синтезом» [9, с. 211].

Майстер психологізму і психологічного аналізу Ф. М. Достоевський (який вважав себе не психологом всупереч загальноприйнятій думці, - а лише «реалістом у вищому сенсі»), доводить: роздвоєність завжди пов'язана з можливістю зради: адже в одній людині живуть і діють дві протилежні особистості. Повна роздвоєність, розщепленість Ставрогіна пов'язується з його натурою провокатора. Кирилова і Шатова він виховує в ідеях, прямо протилежних одна одній. Ставрогіна нестримно тягне до зрадництва, він дає провокаторські поради Лебядкіну, Федькові-каторжному тощо. Характерна властивість роману «Біси»: насиченість натяками на зв'язки зображуваних

«нігілістів» з політичною поліцією. Один про одного вони говорять як про шпигунів чи можливих шпигунів. Верховенський заявляє: «Липутин – фурьєрист, при большой склонности к полицейским делам». Ставрогіна вважають шпигуном. Між Ставрогіним і Верховенським відбувається характерна бесіда:

- А слушайте, Верховенский, вы не из высшей полиции, а?
- Да ведь кто держит в уме такие вопросы, тот их не выговаривает.
- Понимаю, да ведь мы у себя.
- Нет, покамест не из высшей полиции».

Тут все є характерним: й повне переконання Ставрогіна, добре знайомого з Верховенським і впевненого, що той може бути агентом-провокатором; й далеко не категоричне заперечення Верховенським цієї можливості; він скоріше підтверджує її своєю заявою про те, що такі питання не задаються, коли припускається їх серйозність, і своєю відповіддю, що «поки що» він не з таємної поліції.

Пропонований Верховенським і Шигальовим розподіл людства на надлюдей і стадо буде покладено у ХХ столітті в основу фашизму. Фашистський тоталітаризм стане логічним висновком з буржуазного індивідуалізму; адже тоталітарний режим є не що інше, як абсолютна свобода для каст панів, надлюдей, найвищих індивідуалістів – панувати над переважною більшістю людства. Це і є протиріччя Шигальова: він говорить, що виходить у своїй «системі» з безмежної свободи, а приходять до безмежного деспотизму. Достоевський міркує про «всеобщее понижение способностей»: «Цицерону отрезывается язык, Копернику выкалывают глаза, Шекспир побивается камнями» – і саме з цією страшною картиною людство зустрілося у ХХ столітті в кошмарі фашизма. Достоевський сам розвинув у своїх творах істину про те, що буржуазне суспільство означає панування ординарності, посередності, бездарності, що царство грошей нівелює людей і несе з собою «всеобщее понижение способностей». Достоевський показав у своїх творах, що свобода у буржуазному суспільстві перетворилася на свободу робити все, що

завгодно для тих, «у кого є мільйон». Більшість же, тобто ті, «у кого немає мільйона» – це люди, з якими можна робити все, що завгодно.

Сучасники сприйняли роман «Біси» як політичний памфлет проти суспільного і революційного руху 60–70-х років XIX століття. Але ці сучасники недогледіли другу сторону роману – сатиру на всю царську Російську імперію, і мало уваги звернули на третю сторону – глибокий соціально-філософський зміст роману. Цей зміст далеко виходить за межі полеміки Достоевського з «нігілістами». «Біси» - це не тільки Ставрогін, Верховенський та «п'ятірка». Зміст назви роману тлумачиться словами Степана Трохимовича, котрий коментує євангельський текст про зцілення біснуватого: «Эти бесы, выходящие из больного и входящие в свиней, - это все язвы, все миазмы, вся нечистота, все бесы и все бесенята, накопившиеся в великом и милом нашем больном, в нашей России, за века, за века!» [2, т. 9, с. 193].

Роману передують два епіграфи: з «Бісів» О. С. Пушкіна і з Євангелія від Луки про зцілення біснуватого. Тема роману – це глибока соціальна й ідеологічна криза, породжена капіталізмом. Капіталізм для Ф. М. Достоевського – завжди руйнівна сила. Цього разу письменник втілює дуже значні соціально-історичні процеси свого часу в образи якоїсь буйної лихоманки, соціально-психічної епідемії, що охопила всю країну. Такі образи країни з'являлися раніше в «Преступлении и наказании» в галюцинаціях Раскольникова у каторжному шпиталі. Гротескно-саркастично змальовує письменник управлінський апарат, персоналії державного управління: губернатора Лембке, його дружину, губернське чиновництво. Особливо цікаво подається фігура губернатора, історія його кар'єри і вся його доля. В його історії не можна не побачити рис історії царської адміністрації, більше того – віддзеркалення долі царської династії: «Андрей Антонович фон Лембке принадлежал к тому фаворизованному (природой) племени, которого в России числится по календарю несколько сот тысяч и которое, может, само не знает, что составляет в ней всею своею массой один строго организованный союз». У біографії Лембке Ф. М. Достоевський відзначає повну невідповідність його

особистих якостей і ролі великого адміністратора, що випала на його долю. Він пристрасився до мистецтва склеювання з картону лялькових речей: конструювання залізниці, театру, кірхи. Оповідач підкреслює невідповідність цієї пристрасі до розв'язання тих управлінських завдань, які стоять перед губернатором. Підкреслюються в романі великий сумбур і плутанина в політичних поглядах губернатора і його дружини. Тут не можна не побачити пародії на політичне прожектерство імператора Олександра II і його адміністрації. Зустріч Лембе з натовпом бунтівних робітників – символ ставлення царської самодержавної влади до народних мас. Трагікомізм цієї зустрічі посилюється фігурою губернатора. Управлінські «антикризові» заходи губернатора відзначені вже ознаками божевілья. Прізвище поліцейського пристава – Флібустьєров – губернатор сприймає за загальну назву – «флібустьєри» - й віддає наказ про екзекуцію бунтівних робітників фабрики. Глибоко симптоматичним для всього зображення Достоевським царської адміністрації є це поєднання божевілья начальника й не в міру ретельних і старанних дрібних виконавців. В уже згадуваних нами вище словах губернатора «Пожар в умах, а не на крышах домов!» - відчувається віддалене розуміння нестримності того соціального процесу, тієї глибокої ідеологічної кризи, яка виникає у зв'язку з бурхливою капіталізацією країни и так непокоїть письменника. Губернатор символізує суцільний «зрив з гори» і катастрофу політичного режиму. У губернатора – через божевілья – виникає раціональна думка про те, що не можна зупинити хід історії. Сатира Достоевського перетворюється на оповідь про трагічні долі країни і народу. Соціальні мотиви роману нерозривно переплітаються з його філософськими ідеями.

Художній замисел Ф. М. Достоевського, який було покладено в основу «Бісів» - його нереалізований роман «Атеїзм» (1861-69) підхоплював тему, тимчасово залишену в процесі роботи над романом «Ідіот». Тільки тут вже наголос робився не на злочинності героя, а на його відірваності від бога, його атеїзмі, його блуканнях і шуканнях й кінцевому знайденню Христа. Потім поступово виникає план роману «Житие Великого Грешника»: зберігаючи

ідейний зв'язок із замислом «Атеїзма», цей новий роман-епопея має знову повернути майбутнього читача до образу «злочинного героя», накресленого вже в ранніх нотатках до «Ідіота». «Житие Великого Грешника» набуває нового значення, оскільки в ньому вперше намічається та концепція, яка згодом буде реалізована в «Исповеди Ставрогіна». План «Жития Великого Грешника» формувався паралельно з роботою над майбутніми «Бісами». В роботі Достоевського зіткнулися два замисли. Певний час Ф. М. Достоевський навіть мислив обидва романи як окремі частини однієї епопеї. В «Бісах» майбутній читач мав зустрітися з героєм в критичний, кризовий фазис його життя. Для письменника суттєвим стає не зростання особистості, а її за фіксованість на певному ступені; дається загадковість особистості, її нерозкритість. Відірваність від «почвы» служить для Достоевського поясненням багатьох вчинків Ставрогіна, аж до пояснення цією відірваністю того страшного злочину, в якому він зізнається у «Сповіді». Відірваність від «почвы» веде до «ущербности духа». Ставрогін – «спустошений Фауст». А Верховенський – злочинець-Мефістофель. Обом їм немає прощення. Так в творчості Достоевського прозвучали гетевські мотиви. Просвітительський гуманізм Й. В. Гете перегукується з таким віддаленням від нього в часі й просторі конфуціанством. Ключове слово всієї філософії Конфуція и всієї його управлінської науки – гуманізм. Конфуцій: «На вопрос о том, как сделаться гуманным, философ сказал: «Ремесленник, желая хорошо исполнить свою работу, предварительно непременно оттачивает свои инструменты. Живя в известном государстве, служи его достойным сановникам и дружи с его гуманными учеными, то есть, желая быть гуманным, водись с гуманными» [7, с. 154].

Переходячи до висновків, запитасмо: якою ж має бути держава і якою її хотів бачити Ф. М. Достоевський? О. П. Якубовський і Т. О. Бутирська глибоко розібралися в проблемі сутнісного поняття держави. Вони пишуть: «Держава в її цілісності та автономності є самостійним предметом пізнання та вивчення. За Арістотелем держава виникає як ентелехія, тобто як повне розкриття закладеної

всередині себе цілі, що є завершеною і повною дійсністю. Цей підхід пізніше розвинув Гегель: сім'я – громадянське суспільство – держава. Зазначимо, що у вченні Конфуція держава також виникає з сімейних відносин, порядок яких проектується на державу. Тим самим порядок відносин є окремою, особливою ідеєю, що передбачає визначеність і прозорість такого порядку, який підтримує держава. Виходячи з цієї ідеї, держава перш за все є можливістю встановлення порядку, що забезпечує існування постійної гармонії відносин. Іншими словами, ідея порядку ще з найдавніших часів породила уявлення про державу як про стороннє, над-особистісне начало, що зумовило б можливість порядку» [12, с. 27]. О. П. Якубовський і Т. О. Бутирська пишуть, що державне будівництво, як розгортання держави, є проекцією усвідомлення її сутності, тобто в основі своєї становить створення гуманітарного продукту, який втілюється в реальність. Таке розуміння державного будівництва природнє, якщо взяти до уваги, що держава – це свідомо форма руху матерії, а, отже, її існування і розвиток зумовлені потенціалом свідомості – гуманітарним потенціалом держави. А основу гуманітарного потенціалу складає співвідношення зовнішнього і внутрішнього буття людини. Коли умови трансформації індивідуального в соціальне мають взаємний характер, є співвідносними з індивідуальністю людини, це виступає як умова формування гуманітарного потенціалу держави. В іншому випадку, коли співвідношення індивідуального і соціального має односторонній характер, переважно в той чи інший бік, мова йде про механічне або суб'єктивістське у формуванні держави, де порушено зв'язок людини і соціуму, і гуманітарний потенціал залишається нерозкритим [12, с. 119].

І. Надольний зазначає: «Держава посідає особливе місце в політичній системі, надаючи їй цілісності і стійкості, зорієнтованості на важливі суспільні справи. Вона виконує винятковий і необхідний обсяг діяльності з управління, розпоряджається ресурсами суспільства і регулює його життєдіяльність. Держава – основне знаряддя влади, носій суверенітету, тобто необмеженої верховної, неподільної політичної влади. Саме в державі концентрується весь

комплекс економічних, соціальних, політичних і культурно-духовних інтересів різних соціальних груп, суперечностей, що виникають між ними, та засобів їхнього подолання і узгодження [8, с. 412].

Згадаємо: «Ах, если бы высшим достоинством государства было человеческое!» – вигукував свого часу Станіслав Єжи Лець [1, с. 5].

Найбільш жорстко до дефініції держави підійшов А. Шопенгауер, довівши до абсолюту розуміння держави як «моральної ідеї» своїм вчителем Г. Гегелем: «Государство – не что иное, как намордник для усмирения плотоядного животного, называющегося человеком, для придания ему отчасти травоядного характера» [1, с. 7].

Неврахування законів державного управління призводить до кризи. Енциклопедія державного управління зазначає: «Криза державного управління – особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується функціональною та структурною розбалансованістю системи державного управління, що спричинює різке зниження здатності виконувати покладені на неї функції. Сутнісними ознаками кризи ДУ є: напружений стан у суспільстві, загострення економічних і соціальних конфліктів з яскраво вираженим політичним характером, оскільки органам влади адресуються вимоги щодо зміни політичного курсу, стратегії та методів управління; нездатність державної влади управляти конфліктами, що поглиблюються, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами; розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем; зниження легітимності та реальної підтримки органів державної влади чи правлячого режиму в цілому, що знижує ефективність реалізації функцій держави. Незважаючи на загрозливий характер впливу, кризу ДУ не варто оцінювати лише як негативне явище. Криза – це об'єктивний етап розвитку будь-якої системи; вона так само потрібна системі, що розвивається, як і стабільний стан. У такому контексті кризу ДУ слід розглядати як переломний

момент у розвитку системи державного управління, що відкриває простір новому витку змін. Вона змінює її тенденції життєдіяльності, радикально оновлює, створюючи передумови для постійного удосконалювання. Криза ДУ характеризує перехідний стан політико-економічної системи держави. Вона породжується протиріччями, які виникають у системі державного управління. Однією з основних об'єктивних причин їх формування та наростання є незбалансованість у часі життєвих циклів державної влади та державного управління. Етапи цих циклів (формування, розвиток, збалансоване здійснення, старіння і занепад) не збігаються в часі й за амплітудою. Як правило, хвильова динаміка життєвого циклу державної влади дещо випереджає відповідні зміни в системі державного управління, хоча можливі й протилежні тенденції. У результаті цього виникають протиріччя між сукупною величиною владних повноважень окремих органів та посадових осіб у суспільстві й реальними можливостями їх застосування, між владою і способами її реалізації. Іншою причиною формування кризи ДУ є поява та загострення конфліктів як усередині системи державного управління, так і між нею та суспільством, що починають набувати форм антагоністичного протистояння сторін. Конфлікт державного управління, або політичний конфлікт – це завжди протиборство з приводу здійснення чи перерозподілу влади. При цьому конфліктність між окремими носіями політичних, економічних, соціальних та інших інтересів об'єктивно існує завжди. Однак за умов кризи конфлікти між елементами політичної системи мають переважно вертикальний (ієрархічний) характер, тоді як за умов стабільності вони мають здебільшого горизонтальний (координаційний) характер» [3, с. 265–266].

Дослідник відносин людини і держави, Ф. М. Достоевський стверджує: добро є не відсутність зла – а перемога над злом. В людині, в суспільстві, в державі, в людстві. І за життя Ф. М. Достоевського, і після його смерті часто звучали нарікання, що він так нещадно змальовує у своїх творах людські страждання і горе. Але забували й забувають при цьому, що «жорстокий талант» підказував Ф. М. Достоевському необхідність зіставлення цієї страшної

у своїй безпощадності темної сторони життя із помилками ума і серця, що йдуть від реальної дійсності у світ вимислів і фантомів. Без такого зіткнення не народжувалася б трагедія – з її катарсисом, звільненням від безвиході. Стражданням ума і серця Ф. М. Достоевський протиставляє страждання життя, і з їх зіткнення народжується нова людина – людина діяльної любові й співчуття.

Література.

1. «Государство – это я». Афоризмы / Составитель Ю. А. Иванова. – Харьков: Фолио, 2008. – 222 с.
2. Достоевский Ф. М. Собр. соч.: в 12 т. – М. : Правда, 1982. – Т .8, 9.
3. Енциклопедія державного управління. – Т. 2. Історія державного управління, Т. 3. Методологія державного управління. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
4. Карякин Ю. Ф. Достоевский и канун XXI века. – Л.: Нева, 1988. – 652 с.
5. Кирпотин В. С. Достоевский-художник. – М. : Просвещение, 1970. – 348 с.
6. Кирпотин В. С. Разочарование и крушение Родиона Раскольникова. – М. : Просвещение, 1978. – 424 с.
7. Конфуций. Афоризмы мудрости. – М. : Белый город, 2007. – 448 с.
8. Надольний І. Ф. Філософія. – К. : Вікар, 2006. – 534 с.
9. Слюсарь А. А. Проблемы изучения художественного психологизма // Слюсарь А. А. Memoria. – Одесса: Астропринт, 2009. – С. 210–218.
10. Слюсарь А. А. Проблемы изучения литературного процесса // Слюсарь А. А. Memoria. – Одесса: Астропринт, 2009. – С. 193–200.
11. Слюсарь А. А. Проза А. С. Пушкина и Н. В. Гоголя: опыт жанрово-типологического сопоставления // Слюсарь А. А. Memoria. – Одесса: Астропринт, 2009. – С. 29–189.

12. Якубовський О. П., Бутирська Т. О. Державне будівництво. – Одеса: Постскріпtum, 2013. – 208 с.

Соловйов Сергій Григорович,

доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування

НАДУ при Президентіві України, к.соц.ком.

ЗАРУБІЖНІ КОНЦЕПЦІЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

Розглянуто концептуальні засади електронної демократії на прикладі зарубіжних досліджень. Основна увага приділена базовим принципам демократії участі Й. Масуди, типології е-демократії М. Хагена та перехресним сценаріям розвитку С. Кліфта. Досліджено еволюцію поняття е-демократії та проблеми становлення. Визначено, що загалом в Україні спостерігається тяглість західних стандартів щодо впровадження елементів е-демократії. На підставі розгляду законодавчих актів у галузі розвитку інформаційного суспільства та порівняння західних досліджень зроблена спроба визначити принципові засади е-демократії для України.

Ключові слова: електронна демократія, теледемократія, електронна взаємодія, типологія е-демократії, залучення громадян, е-інформування, е-петиція.

Solovyov Serhiy

FOREIGN CONCEPT OF ELECTRONIC DEMOCRACY AND UKRAINIAN PRACTICE

In the article conceptual bases of e-democracy on the example of foreign studies. The main focus is on the basic principles of participatory democracy of Y. Masuda, M. Hahen's typology of e-democracy, cross scenarios of S. Klift. The author studied the evolution of the concept of e-democracy and problems of development. Determined that in general in Ukraine there is a continuity Western standard for the introduction of elements of e-democracy. Based on the review of

legislative acts in the field of information society and because Western comparison studies attempt to determine the fundamental principles of e-democracy in Ukraine.

Keywords: e-democracy, Teledemocracy, electronic interaction, typology of e-democracy, citizen participation, e-information, e-petition.

Соловьёв Сергей Григорьевич

ЗАРУБЕЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ И УКРАИНСКАЯ ПРАКТИКА

Рассмотрены концептуальные основы электронной демократии на примере зарубежных исследований. Основное внимание уделено базовым принципам демократии участия И. Масуды, типологии э-демократии М. Хагена и перекрестным сценариям развития С. Клифта. Исследована эволюция понятия электронной демократии и проблемы становления. Определено, что в целом в Украине наблюдается преобладание западных стандартов по внедрению элементов э-демократии. На основании рассмотрения законодательных актов в области развития информационного общества и сравнения западных исследований предпринята попытка определить принципиальные основы электронной демократии для Украины.

Ключевые слова: электронная демократия, теледемократия, электронное взаимодействие, типология э-демократии, привлечение граждан, э-информирование, э-петиция.

Постановка проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології створюють нові можливості для обговорення й розв'язання проблем розвитку суспільства, а загалом – для розвитку демократичних інституцій.

Зарубіжні дослідники пропонують своє бачення засад розвитку демократії в умовах інформаційного суспільства, починаючи ще з вісімдесятих років минулого століття. Українські теоретики на сьогодні перебувають у пошуку концептуальних засад електронної демократії. У той же час на законодавчому рівні визначено загальні принципи, які регулюють питання,

пов'язані з запровадженням електронного урядування та електронної демократії в Україні. Внесок вітчизняної науки міг би полягати у пропонуванні засадничих основ е-демократії для нашої країни, а також того, на що саме варто орієнтуватися щодо зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

В аналітичній записці Інституту стратегічних досліджень розглядається проблема становлення та розвитку елементів електронної демократії. Зазначається, що в країні «функціонування власне електронних форм демократії практично не внормоване, однак існує чимала нормативно-правова база, що регламентує розвиток інформаційного суспільства й уможливорює реалізацію певних принципів та інструментів е-демократії». Наводяться етапи розвитку е-демократії (на сьогодні вони потребують розширення). Серед висновків – констатація того, що «набули певного розвитку окремі елементи таких складових електронної демократії, як електронний парламент, електронний суд. Водночас стан розвитку кожної з цих складових не відповідає поточній практиці розвинених демократичних країн» [1].

У колективній роботі [2] зазначається, зокрема, як засадничий принцип «ключова характеристика е-демократії – зміна форми і ступеню залучення громадян до прийняття управлінських рішень.» Аналізуються цілі, політичні умови впровадження е-демократії, інструментарій і досвід країн ЄС.

У вітчизняних дослідженнях також розглядаються шляхи оптимізації моделей е-урядування, де зауважується можливість «забезпечення державного апарату ефективними засобами прийняття управлінських рішень та організації електронної взаємодії влади, громадян і бізнесу» [3].

Різнманітні аспекти електронної демократії вивчали, зокрема, українські дослідники Ю. Василевич [4], А. Серенок [5], Л. Приходько [6], В. Трухманов [7]. Серед багатьох зарубіжних студій варто назвати частково роботи Д. Кедді, К. Вергеса [8], Е. Брека, Ф. Нобла [9], Ч. Армстронга [10].

Автором цих рядків уже здійснювалися спроби зробити стислий огляд засадничих принципів е-демократії [11], де серед іншого увага приділялася формам, моделям, типології е-демократії. Проте загалом нез'ясованим залишається питання власне української візії цього явища.

Мета статті – порівняння зарубіжних концепцій е-демократії з огляду на можливість застосування основних принципів в українській практиці.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-комунікаційні технології дають можливості владі, бізнесу й громадянам успішно співпрацювати задля розвитку, досягнення спільних цілей, втілення демократичних прав. Тут ми пропонуємо під спільнотою розуміти як країну загалом, так і місцеву громаду. Важливість розвитку для вказаних категорій незаперечна, а вибір шляхів для цього часто лежить у площині досягнення взаємної згоди між громадянами та владними структурами.

За спостереженням М. Розумного, «будь-яка спільнота існує на основі спільного уявлення про характер блага та про умови, за яких це благо оптимальним чином підтримується та примножується». Дослідник пояснює, що спільнота має певні завдання й цілі, певний ресурс для їх реалізації, механізми розподілу й використання ресурсу [12].

В інформаційному суспільстві одним із таких механізмів (точніше – технологій) можна вважати електронну демократію. Рада Європи визначає е-демократію як використання ІКТ урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичних процесів на місцях, у регіонах, на національному або міжнародному рівнях з метою розширення участі громадян у процесах прийняття державних рішень [13].

Для глибшого розуміння засадничих основ е-демократії варто розглянути базові принципи демократії участі, запропоновані Й. Масудою.

1. Всі, або принаймні якомога більша кількість соціальних суб'єктів, повинні брати участь у прийнятті рішень.

2. Синергія (добровільна участь у вирішенні загальних проблем) і взаємодопомога (готовність жертвувати своїми інтересами) - основа вироблення політичних рішень.

3. Доступність широким масам населення всієї необхідної інформації для обґрунтованого прийняття політичних рішень.

4. Отримана вигода й доходи повинні розподілятися між усіма громадянами.

5. Рішення політичних питань варто шукати шляхом переконання й досягнення загальної згоди.

6. Ухвалені рішення повинні реалізовуватися шляхом спільних дій, співробітництва всіх громадян [14].

Названі принципи доцільно згрупувати таким чином:

- спільне прийняття рішень;
- спільне й добровільне їх виконання;
- справедливий розподіл результатів;
- належне інформування громадян.

На нашу думку, від ефективності останнього залежить ефективність трьох попередніх.

Інформування ілюструє одну з цілей е-демократії – підвищення прозорості діяльності органів публічної влади. Підвищення залучення громадян до прийняття управлінських рішень та підвищення обговорення (як інші цілі е-демократії) цілком виразно окреслені у попередніх пунктах.

Вважаючи базові принципи демократії участі, оприлюднені 1981 р., за одні з перших засад е-демократії, зробимо спробу порівняти їх із результатами діяльності інших дослідників того ж періоду. Наприклад, Т. Беккер, К. Артертон та С. Слетер експериментували із застосуванням кабельних та супутникових телемереж, залучаючи громадян до обговорення рішень міської влади. Ці дослідження привели Т. Беккера до висновку, що за допомогою процесів теледемократії громадська думка набере законодавчої ваги. Запропонований ним новий термін – теледемократія – з'явився того ж 1981 р. Дослідник Річард

Холландер у книзі «Відеодемократія» 1985 р. передбачав: «Нова технологія робить можливість прямої демократії справді ймовірною... Перші голоси за допомоги відео будуть засвідчені на місцевому рівні» [15].

Елвін Тоффлер у праці «Третя хвиля» [16] висловив думку щодо електронних референдумів. Він пише, що з використанням комп'ютерів, супутників, телефонів, кабельних технологій освічені громадяни можуть вперше в історії взяти участь у виробленні власних політичних рішень.

У 1992 р. кандидат у президенти США Росс Перо спробував утілити ідеї теледемократії (використовуючи кабельні та супутникові телемережі) у формі «електронних ратуш». Хоча насправді громадянам пропонувалося не долучатися до участі в управлінні, а лише в ході щотижневих опитувань обирати питання державної політики, які потребують вирішення.

Термін «кібердемократія» став наслідком виникнення глобальної мережі. У 1969 р. в США було започатковано мережу ARPANET – попередника сучасного Інтернету. Нові технології вплинули на суспільно-політичні реалії. Демократія як така отримала новий поштовх. Фантаст Вільям Гібсон у своїх творах ужив слова «кіберпростір» і «кібердемократія».

Німецький дослідник Мартін Хаген констатує: «На жаль, до середини 1980-х стало зрозуміло, що кабельне телебачення не призвело до ні кількох форм прямої демократії, ні до більшої участі в політичному житті з боку широкої громадськості. Таким чином, не дивно, що скептицизм щодо експериментів у галузі електронної демократії залишався дуже розповсюдженим. Тим не менш, деякі успішні експерименти з кабельним ТБ на основі проектів на місцевому рівні... давали підстави прихильникам теледемократії підтримувати більш оптимістичний погляд».

Для вирізнення засад е-демократії Мартін Хаген пропонує відштовхуватися від теоретичних напрацювань розуміння демократії і від технологічних чинників, які уможливлюють комунікацію [17].

Наслідком цього підходу стала типологія електронної демократії. М. Хаген розрізняє такі типи: теледемократія, кібердемократія, електронна

демократизація. Останній тип не передбачає запровадження прямої демократії, натомість він покликаний розвивати наявну представницьку демократію (див. табл.1).

Таблиця 1

**Типологія електронної демократії за Мартіном Хагеном
(з незначними скороченнями)**

Концепція	Теледемократія	Кібердемократія	Електронна демократизація
Основні питання	- Комп'ютерно-опосередкована комунікація (СМС - <i>computer mediated communication</i>) може «подолати час і простір», виробити форми політичної участі; - традиційні форми представницької демократії не можуть впоратися з місцевими формами демократії і розширенням прав. Це можливо через СМС та інші інтерактивні засоби масової інформації; - Демократичні ЗМІ необхідні як протидія комерціалізації ЗМІ.	- Формування спільнот у віртуальному й фізичному просторах - основне завдання демократії; - інформація стає первинним економічним ресурсом, бізнес і приватні особи можуть краще максимізувати власні блага через СМС; - СМС уможливорює децентралізовану, самокеровану форму правління, виступаючи проти зловживання держави владою (цензура, вторгнення в приватне життя тощо)	- СМС дозволяє більш вільний доступ до найважливішої інформації уряду; - Електронні міські зібрання можуть створити необхідні зв'язки між громадськістю та владою для обговорення політичних питань і створити нове почуття спільності серед електорату; - операційні та організаційні витрати можуть знижуватися, а громадянське суспільство посилюватися за допомогою СМС.

Концепція	Теледемократія	Кібердемократія	Електронна демократизація
• форм и політичної участі	• інформація • обговорення • голосування	• обговорення • політична діяльність	• інформація • обговорення
кращі форми демократії	• пряма	• пряма	• представницька

При цьому дослідник наголошує, що ці концепції орієнтовані на американську політичну систему, і застосування цих стандартів в інших країнах вимагатиме врахування своїх умов.

Американський популяризатор ідей е-демократії Стівен Кліфт вважає, що її майбутнє – насамперед у використанні інформації та комунікаційних технологій в уже існуючих секторах демократії. С. Кліфт пропонує схему «перехрещення сценаріїв е-демократії», де в залежності від рівня застосування ІКТ та мотивації громадян представлені різні результати розвитку е-демократії [18]. Коротко охарактеризувати це можна наступним чином.

Залежно від кількості «е-громадянства» й ІКТ демократичні інституції й громадяни можуть бути сильними чи слабкими. Низький рівень демократичних мотивацій громадян і недостатнє застосування ІКТ в демократичних процесах спричинює те, що і демократія, й громадяни стають слабкими. Цей стан потребує змін для досягнення протилежного результату – сильної демократії та сильних громадян.

Вплив ІКТ на започаткування й розвиток демократії участі, за спостереженнями С. Кліфта, засвідчується там, де сформувалися певні умови:

- є історичне, політичне чи культурне підґрунтя для більш активного громадянського суспільства, де, відповідно, уряд спрощує процедуру участі громадян у політичному житті та процедуру консультування з громадськістю;

- технології спричинили інтерес до розширення участі громадян у політичному процесі за допомогою появи нових ЗМІ, щоб зменшити фінансові витрати для використання традиційних медіа для цього та оминати наслідки державного контролю за комунікацією, яку забезпечують традиційні ЗМІ;

- конкурентоспроможні суб'єкти політичної діяльності заохочують виборні інститути державної влади, інститути виконавчої влади, політичні партії, групи інтересів та медіа переводити свою діяльність в онлайн [19].

Як видно, концепції М. Хагена та С. Кліфта мають певні спільні риси: опертя на потреби громадянського суспільства щодо вдосконалення демократичних процедур, залежність від рівня розвитку інформаційно-комунікативних технологій, визнання ролі ЗМІ.

Названі риси загалом окреслюють вітчизняне бачення шляхів розвитку е-демократії, хоча чіткої концепції у нас не представлено. В той же час, для дослідження цього явища ми можемо опиратися на законодавчі акти, які передбачають досягнення цілей е-демократії.

Найближчими до розглядуваної теми вважаємо такі документи: Розпорядження КМ України № 386-р від 15.05.2013 р. «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» та Розпорядження КМ України № 2250-р від 13.12.2010 р. «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», а також закон про доступ до публічної інформації та законопроект № 2299 щодо електронного звернення та електронної петиції.

У першому документі передбачається розширення можливостей громадян при підготовці та експертизі політико-адміністративних рішень. У другому визначаються засади та умови для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади. Також передбачається створення якісно нових форм організації діяльності органів влади, доступ громадян до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів публічної влади за допомогою Інтернету.

Названі положення стосуються щонайперше е-інформування як інструменту досягнення прозорості. Четвертий документ (законопроект № 2299) спрямований на застосування е-петицій та е-звернень, що відповідає іншій цілі – підвищенню залучення громадян.

Висновки. Беручи за основу названі законодавчі акти та їх відносність до концепцій Й. Масуди, М. Хагена, С. Кліфта, можна стверджувати:

- практично в Україні окреслюється тенденція, яка загалом відповідає баченню західних дослідників щодо етапів вироблення політики та використовуваному інструментарію.
- події останніх років демонструють прагнення громади до участі в прийнятті рішень. Спільнота налаштована на активніше застосування інструментарію залучення. Як приклад можна назвати запровадження е-петицій на рівні місцевих рад ще до прийняття законодавчої норми. Це стає особливістю української концепції е-демократії.
- запровадження е-демократії, як ініціативи з боку громадян, могло б відбуватися швидше. На нашу думку, значну роль у цьому могли б відіграти позитивні результати застосування е-інструментарію, що підвищило б мотивацію спільноти до застосування ІКТ у взаємодії з владою. Інформування про переваги е-демократії та навчання її основам цілком реально для громадських організацій, ЗМІ, навчальних закладів, що може бути перспективним для подальших досліджень.

Література.

1. Розвиток електронної демократії в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/01.htm>.
2. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій. Дзюба С. В., Жилияєв І. Б., Полумієнко С. К., Рубан І. А., Семенченко А. І. За ред. А. І. Семенченка. – Київ, 2012. – 264 с.

3. Галаган Л. Формування оптимальних моделей е-урядування та їх реалізація на основі методик бенчмаркінгу. // Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. 2014. – Вип. 39 – С. 292.
4. Василевич Ю. Досягнення та перспективи використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері політики: електронна демократія. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-6.pdf>.
5. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді. – Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. / Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Харків : Магістр, 2014. – Вип. 3 (46) С. 43–50.
6. Приходько Л. Електронное правительство как развитие идей электронной демократии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkoL1.html#_ftn5#_ftn5Opera.HTML/Shell/Open/Command.
7. Вячеслав Трухманов. Світовий досвід електронної демократії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cisp.org.ua/cisp/news.nsf/c350cde975b6be73c225755d00495127/062aee0a4db29bc5c22575df0032f31b?OpenDocument>.
8. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді., Крістіан Вергес [та ін.]; [пер. з англ.]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 164 с.
9. Andy Brack, Phil Noble. E-Democracy around the World: A Survey for the Bertelsmann Foundation. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://e-democracy-project.net/docs/E-DEMOCRACY_IN_THE_WORLD.pdf.
10. Армстронг Ч. Зростаюча демократія // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / За ред. Даніела Латропа і Лорел Руми / переклад з англ. Андрія Іщенко. – К. : Наука, 2011. – С. 227–240.
11. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015. – 66 с.

12. Розумний М. М. Доктрина дії: Соціально-філософський компонент / М.Розумний. – Х. : Майдан, 2009. – 136 с. – С.84–85.
13. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>.
14. Masuda I. The Information Society as Post-Industrial Society / I. Masuda. –Washington: World Future Society, 1981. – P.101–108.
15. Scott London. Electronic Democracy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scottlondon.com/reports/ed.html>.
16. Елвін Тоффлер Третя хвиля / Е. Тоффлер. К. : Видавничий дім «Всесвіт». 2000. – 480 с.
17. A Typology of Electronic Democracy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://martin-hagen.net/publikationen/elektronische-demokratie/typology-of-electronic-democracy>.
18. Steven Clift. The Future of E-Democracy – The 50 Year Plan. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.publicus.net/articles/future.html>.
19. Steven Clift. E-government and Democracy. Representation and citizen engagement in the information-age, 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicus.net/e-government>.

Гуменюк Андрій Ігорович,
аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ

У статті зроблено аналіз зарубіжного досвіду з державного регулювання туризму. Зокрема, досліджено досвід європейських країн. Розглянуто механізм реалізації державної політики розвитку туристичної галузі. Особливу увагу приділено державному регулюванню розвитку туристичної галузі, який є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

Ключові слова: туристична політика, механізм реалізації державної політики, державне регулювання розвитку туристичної галузі, самоорганізації, саморегуляція ринку туризму.

Andriy Gumenyk

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF TOURISM

In the article have been analyzed foreign experience of state regulation of tourism. In particular studied the experience of European countries. Examines the mechanism of state policy of tourism development. Particular attention is paid to state regulation of the tourism industry, which is one of the mechanisms of implementation of the state policy in the field of tourism.

The purpose of this research is to study international experience in order to select the most effective forms and methods of integration of Ukraine into the world community. To achieve the goal of this study solved the following research objectives: improved classification of the forms and methods of state regulation of the tourism industry; selected the most effective model, which allows to bring Ukrainian tourism industry out of crisis, generalized experience of using effective forms and methods according to this model withdrawal tourism industry from the crisis.

The issue of state regulation of the tourism industry is to identify the main trends of international tourism and implementing appropriate steps Ukraine's integration into the international tourism market because of its real possibilities.

Analyzing the role of the state in the organization and development of tourism around the world, distinguish three types of models of public participation in the regulation of this important component of the national economy. The article notes that such a model of state participation in tourism development received the so called name "European".

The most acceptable for Ukraine is the European model. It is noted that the central State Tourism Administration in developed European countries is working closely with local authorities and private business.

Were described the variants of the European model of tourism sector management on the example of four European countries: France, Spain, Britain and Italy, the share of which, given the WTO, accounts for about 1/3 of world tourist arrivals.

Indicated that self-regulation of the tourism market is indispensable for its functioning. In interaction "State Regulation – Market" primary link is the market and state regulation acts as a tool that provide several conditions of its existence, aligns initial conditions of its subjects and the eliminating, where possible, the negative effects of market forces.

On the basis of history and modern trends of international tourism, we note that the Ukrainian tourist industry, with strong tourist and recreational potential, developed without considering the peculiarities of its functioning, and depth insight into the problems and in the absence of a focused, integrated tourism policy and waste management mechanisms. This led to a reorientation on outbound tourism, the destruction of social tourism, critical infrastructure sector. Reform of state regulation of the industry has highlighted a number of problems to be solved.

One of the major problems of tourism industry in Ukraine is the absence of significant state support for local initiatives in tourism development. However, international experience shows that the maximum effect in tourism development can

be achieved only by the terms of cooperation of executive authorities, local government, public and professional organizations and business structures.

It is noted that before Ukrainian tourism industry are many problems that need solving by improving systems and mechanisms of regulation. Therefore, to change the situation for the better is necessary to improve the regulation mechanisms of economic activity on the experience of countries with developed tourism industry, to form the new socio-economic approaches to the strategy of the national tourist sector and travel management processes at both the central and regional levels.

Attention is accented that is necessary to pass laws that will ensure the effective functioning of the industry: “The Countryside tourism”, “On social tourism” concept of development of Ukrainian resorts and amend the laws of Ukraine “On Tourism”, “On Local Government” (on the functions of local government in the field of tourism and others.

In summary, it can be argued that to provide adequate return on this powerful potential and use it for leisure and recreation of people is possible only on condition of clear introduction of effective mechanisms of state regulation of the industry, attracting her experienced and qualified personnel. Taking into account the world experience is necessary that legislative and executive authorities showed interest in the development of tourism, to become part of the national humanitarian policies and priorities, and was taken into account when considering other issues of national importance.

Keywords: tourism policy, the mechanism of state policy, state regulation, tourism development, self-organization, self-regulation of the tourism market.

Гуменюк Андрей Игоревич

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИЗМА

В статье проведен анализ зарубежного опыта по вопросам государственного регулирования туризма. В частности исследован опыт европейских стран. Рассмотрен механизм реализации государственной

политики развития туристической отрасли. Особое внимание уделено государственному регулированию развития туристической отрасли, который является одним из механизмов реализации политики государства в отрасли туризма.

Ключевые слова: туристическая политика, механизм реализации государственной политики, государственное регулирование развития туристической отрасли, самоорганизация, саморегуляция рынка туризма.

Постановка проблеми. Аналіз, проведений ВТО, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика провадиться безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано – за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури і міжнародної політики. Туристична політика має характерні ознаки загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні фактори, що впливають на її формування: природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори, фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму, правові фактори, пов'язані із створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

Мета статті. Метою даного дослідження є вивчення міжнародного досвіду з метою відбору найбільш ефективних форм і методів інтеграції України у світове співтовариство. Для досягнення визначеної мети у рамках даного дослідження вирішено наступні наукові завдання: удосконалено класифікацію форм і методів державного регулювання туристичної галузі; відібрано найбільш ефективну модель, використання якої дозволяє вивести туристичну галузь в Україні з кризового стану, узагальнено досвід країн, які використовують ефективні форми і методи відповідно до цієї моделі для виведення туристичної галузі з кризи.

Виклад основного матеріалу. З підвищенням значення туризму в економіці країни збільшується участь держави в управлінні туристичною галуззю. В Україні туризм визнано однією з ключових галузей національної економіки, що регламентовано у низці нормативно-правових документів. Так, у Законі України «Про туризм» зазначено, що держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності [3]. Відповідно, це вимагає особливих підходів до управління туризмом.

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туристичної галузі України. Насамперед це стосується готельних і курортно-лікувальних підприємств країни, які можна ефективно розвивати, створюючи нові робочі місця, популяризуючи культурні цінності, багатство флори і фауни, рекреаційний потенціал нашої країни.

Проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку міжнародного туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей. Крім того, необхідно визначити повноваження та участь держави в регулюванні туристичного ринку, оскільки саме вона формує умови, необхідні для функціонування суб'єктів туристичної діяльності як на національному, так і на міжнародному ринках.

Ефективне державне регулювання потребує наукового та інформаційно-методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються вивченими недостатньо. Щоб успішно його виконати,

уникати політичних помилок і прорахунків, доцільно скористатися досвідом інших країн.

Аналізуючи роль держави в організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, виокремлюють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки [2; 4; 5]: перша модель передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, вирішення усіх питань на місцях на засадах і принципах ринкової «самоорганізації». Подібна модель управління індустрією туризму використовується в США після того, як 1997 р. була ліквідована державна структура U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні; друга модель передбачає існування сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Подібна модель організації управління туристичною індустрією діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині та інших країнах, для яких туризм є одним з основних джерел валютних надходжень у бюджет; третя модель – переважає в розвинених європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності в країні вирішуються в «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу.

Така модель участі держави в розвитку туристичної галузі отримала умовну назву «європейської».

Вітчизняні науковці наголошують [6], що жодна з існуючих моделей у чистому вигляді не може бути застосованою в Україні при регулюванні туристичної галузі, з урахуванням відзнак у нормах чинного законодавства та стану галузі. У той же час, виходячи з проблем державної політики у туристичній галузі в Україні, що є наслідком лібералізації, фактичного усунення держави від регулювання процесів у галузі, що призвело до прояву та загостренню кризових явищ із початку 90-х років минулого століття, можна дійти висновку що формування антикризової політики держави у туристичній галузі в Україні повинно базуватися на прийнятті кейнсіанської теорії з

пріоритетом «азіатської» («єгипетсько-турецько», «японської»), моделі, що вимагає активного державного втручання у регулювання процесів у галузі. Вважаємо, що перевагою цієї моделі, порівняно з ліберальною, тобто «американською» яка передбачає мінімальне державне втручання у процес, охоплює лише економічну сферу, позбавлена державного адміністрування галузі, спирається лише на приватний капітал, реалізується у рамках досконалого правового поля, якого в Україні не створено, або «європейської», реалізація якої спирається на достатність бюджетних фінансових ресурсів, стабільність політичної та економічної ситуації, що не властиво для України на цей час, є те, що вона у найбільшому ступені може бути адаптованою для вирішення кризового стану розвитку галузі, оскільки: по-перше, охоплює всі сфери галузі; по-друге, спирається на використання всіх методів за адміністративною формою державного регулювання з їх пріоритетним значенням над економічними; по-третє, передбачає комбіноване фінансування галузі як за рахунок державних, так і за рахунок приватних інвестицій; по-четверте, зорієнтує державні інституції на максимально активну допомогу суб'єктам господарювання у галузі задля розвитку туристичної інфраструктури.

Водночас, доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона є найбільш прийнятною для України. Слід зауважити, що центральна державна туристична адміністрація в розвинених європейських країнах працює в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така схема роботи виявилася досить продуктивною з погляду знаходження форм конструктивного співробітництва й взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального управління, а також для залучення фінансових коштів приватного сектору з метою виконання відповідних державних завдань. Наслідком такої політики стала поява змішаних за формою власності (державно-приватних) інститутів у сфері регулювання туристичної діяльності.

Варіанти реалізації третьої моделі управління туристичним сектором розглянемо на прикладі чотирьох європейських країн: Франції, Іспанії,

Великобританії на частку яких, заданими ВТО, припадає близько 1/3 світових туристичних прибуттів.

У Франції питання регулювання туризму належать до компетенції міністерства транспорту та суспільних робіт, у структурі якого функціонують державний секретаріат з питань туризму та управління туризму. Ці органи відповідають за управління та регулювання галузі, інвестування й міжнародні відносини у сфері туризму. Крім того, існує ще ціла низка органів, що беруть участь в управлінні туризмом із правом дорадчого голосу: Рада з туризму при міністерстві транспорту та суспільних робіт, французьке агентство туристичного інжинірингу, національна наглядова рада з туризму (маркетингові дослідження й статистика в туризмі), національне агентство з питань відпускних подорожей (соціальний туризм), Національний комітет з процвітання Франції (питання екології й озеленення міст).

Просуванням образу Франції як туристичного центру на міжнародному ринку займається асоціація “Maison de la France”, створена в 1987 р. на підставі угоди про партнерство між місцевими адміністраціями, туристичними фірмами, готелями, адміністраціями об’єктів екскурсійного показу. На сьогодні асоціація налічує близько 800 членів. У штаті асоціації “Maison de la France” понад 200 співробітників, 31 його представництво працює в 26 країнах світу. Керівний орган асоціації – рада директорів – складається з 27 осіб (1/3 – чиновники з держапарату, а 2/3 – представники приватного бізнесу) [5, 9]. Діяльність асоціації до 60 % фінансується з держбюджету [9].

В Іспанії питання туризму координує державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підлеглий міністерству економіки. Крім держсекретаріату, міністерству підпорядковуються: центральна дирекція з туризму (адміністративні питання, розробка загальних напрямів державної політики у сфері туризму); готельна мережа “Paradores”; виставково-конгресних центри та іспанський інститут туризму “Turespaca” [10].

Повноваження самого міністерства економіки невеликі. Такі важливі функції, як ліцензування, сертифікація послуг, розробка стратегії розвитку

туристичної галузі є прерогативою місцевої влади. З метою координації їх діяльності в країні створена рада з розвитку туризму, до складу якої входять представники державних органів влади всіх рівнів і представники приватного бізнесу.

На нашу думку, Україні слід перейняти в майбутньому досвід співробітництва ради з розвитку туризму із представниками приватного сектора, що здійснюється через впровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, особливо з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів.

Іспанський інститут туризму “Turespasa” займається залученням іноземних туристів, проводячи рекламну діяльність та промоцію іспанських курортів за кордоном. Ця організація має широку мережу інформаційних офісів в Іспанії та 29 представництв у 21 країні світу. Інститут повністю фінансується з держбюджету. Завдяки цьому, Іспанія посідає перше місце у світі за обсягом річного бюджету, що витрачається на просування національного туристичного продукту за кордоном (70 % цих коштів надає уряд країни) [10].

У Великобританії сферу туризму очолює міністерство культури, засобів масової інформації та спорту, якому підпорядковується орган, що безпосередньо координує діяльність у галузі туризму – “VisitBritain”. Він займається залученням іноземних туристів у Великобританію, розвитком внутрішнього туризму, а також консулює уряд й інші державні установи з питань туризму. “VisitBritain”, окрім із традиційної діяльності на іноземних ринках (поширення інформації туристичного змісту, реклама, участь у виставках) надає платні консалтингові послуги, організовує виставки та семінари, здійснює різні проекти за участю іноземного капіталу, видає та розповсюджує путівники, відеофільми та іншу рекламно-інформаційну продукцію [11].

Важливим чинником реалізації державної туристичної політики є запозичення Україною досвіду “VisitBritain” з ефективного застосовування сучасних інформаційних технологій і маркетингових компаній. Успіх проектів

“VisitBritain” реалізованих 2007 р. (“The City Breaks”, “Touring and Good Living”), сприяв зростанню прибутку від в’їзного туризму (19,7 млрд фунтів). Розробивши власний оновлений сайт www.visitbritain.com на 19 мовах для 36 країн світу, “VisitBritain” продовжує адаптувати його для нових туристичних ринків світу [1].

ЄС інвестує туризм за допомогою Європейського фонду регіонального розвитку (EFRD), що був заснований в 1975 р. та надає фінансову допомогу слаборозвиненим регіонам ЄС. Перевагу при присудженні грантів EFRD віддає проектам, що сприяють розвитку сільського (зеленого) туризму та активно пропагують історичну й культурну спадщину регіону [12].

З інших організацій, що фінансують розвиток туризму в Європі, можна виділити Європейський інвестиційний банк (EIB), що субсидіює різницю процентних ставок за рахунок ресурсів, одержуваних на міжнародних кредитних ринках за преференційними ставками, виконуючи, таким чином, посередницькі послуги.

Іноземні інвестиції в туристичний сектор забезпечуються як з боку приватного бізнесу, так і з боку міжнародних організацій. Основним закордонним кредитором є Світовий банк (Міжнародний банк реконструкції й розвитку – МБРР). Його діяльність спрямована на забезпечення нормального життєвого рівня в країнах, що розвиваються, за допомогою довгострокового фінансування розвитку інфраструктури даних країн та окремих туристичних проектів.

Як правило, з підвищенням значення туризму в економіці країни збільшується й участь держави в регулюванні туристичної галузі через міністерство з відповідними повноваженнями або за допомогою участі різних міжнародних організацій.

Флагманом міжнародного туризму є Всесвітня туристична організація (ВТО). ВТО – провідна міжнародна організація у сфері туризму, діє як глобальний форум для обговорення питань туристичної політики та є найважливішим джерелом практичної інформації з проблематики туризму. У

ВТО в 2004 р. входили 144 країни, 7 територій, а також понад 350 асоційованих членів, які представляють місцеві органи влади, туристичні асоціації й приватні компанії, зокрема авіакомпанії, готельні мережі та туроператори. Організація в основному фінансується із внесків своїх членів [13].

З 1997 р. Україна стала дійсним членом ВТО, а з 1999-го - членом Виконавчої ради ВТО. У 2001 р. статус члена Ділової ради ВТО отримав Київ; раніше його мали лише такі туристичні центри, як Париж, Мадрид і Москва [7].

Підсумовуючи, зазначимо, що саморегуляція ринку туризму є необхідною умовою для його функціонування. У взаємодії «державне регулювання – ринок» первинною ланкою є ринок, а державне регулювання виступає як інструмент, що забезпечує загальні умови його існування, вирівнює стартові умови його суб'єктів та усуває, за можливістю, негативні прояви ринкової стихії.

Розробка конкретних пропозицій з удосконалення податкової політики у сфері туризму, зокрема пропозиції щодо спрощення обчислювальної бази оподатковування, диференціації принципів оподатковування за видами туризму, зниження податкового тиску на туристичні фірми, прискорить розвиток міжнародного туризму в Україні.

Розмір державних інвестицій у туристичну галузь залежить від важливості даного сектора для економіки країни, а вкладення міжнародних фінансових інститутів – від гарантій, що надаються урядом конкретних країн по кредитах, від репутації самої країни на міжнародному туристичному ринку та від грамотності бізнес-планів, складених урядом країни для одержання фінансових ресурсів.

Нестабільність політична (військові дії) та економічна ситуації в Україні, ризикованість довгострокових вкладень визначають пасивний характер інвестиційної діяльності як приватного, так й акціонерного капіталу. Назріла необхідність створення нового механізму стимулювання інвестицій у розвиток туризму через активізацію системи кредитування інвестиційного процесу.

За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування цієї моделі потрібне державне фінансування (щонайменше часткове), яке забезпечить участь країни у формуванні й просуванні національного туристичного продукту, здійснення маркетингових досліджень, рекламно-інформаційної діяльності, організації та проведення міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формування базового пакета інвестиційних проектів у галузі розвитку туристичної інфраструктури тощо.

Як свідчить аналіз, окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі європейських країн, ефективність яких перевірена часом і підтверджується конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати в розвитку туристичної галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

Однією із найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив у розвитку туризму. Проте, зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур.

Слід зазначити, що характерною ознакою вітчизняної туристичної галузі є витіснення з туристичного ринку соціального туризму як неконкурентоспроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. Іншими гострими проблемами туристичної галузі України є такі: невідповідність туристичної інфраструктури світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку; низька якість туристичних послуг; відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною галуззю за кількісними та якісними параметрами; занадто складні порівняно із загальновизнаною міжнародною практикою візові,

митні та прикордонні процедури; відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних і рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, поліпшення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Отже, перед туристичною галуззю України стоять багато проблем, які потребують розв'язання шляхом вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання. Зазначимо, що способи та методи впливу, які використовуються сьогодні для регулювання туристичної галузі, далеко не завжди виявляються адекватними сучасним умовам і тенденціям. Тому для зміни ситуації на краще необхідним є вдосконалення механізмів регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду країн з розвиненою туристичною галуззю, формування нових соціально-економічних підходів до стратегії розвитку національного туристичного комплексу і системи управління туристичними процесами як на державному, так і на регіональному рівнях.

На нашу думку, необхідно прийняти закони, які забезпечать ефективне функціонування галузі: «Про сільський туризм», «Про соціальний туризм», концепції розвитку українських курортів, а також внести поправки до законів України «Про туризм», «Про місцеве самоврядування» (щодо функцій органів місцевого самоврядування в галузі туризму) тощо.

Аналіз проблем курортної сфери України свідчить про необхідність реорганізації всієї системи та зміни механізмів управління на державному, регіональному та місцевому рівнях. З цією метою необхідно на державному рівні переосмислити роль санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення і функції, які вони виконують.

Забезпечення сталого розвитку туристичної галузі значною мірою має базуватися на модернізації інфраструктури туристичної та курортно-рекреаційної сфери. З цією метою вважаємо за необхідне запровадити спеціальний інвестиційний режим для сприяння будівництву і реконструкції готелів та інших об'єктів туристичної інфраструктури, що спонукатиме

іноземних і вітчизняних інвесторів вкладати кошти у туристичну індустрію. Водночас необхідно запровадити практику прямого фінансування з державного та місцевих бюджетів заходів, спрямованих на розвиток туристичної інфраструктури, зокрема облаштування маршрутів, місць для відпочинку в лісах та гірських районах, громадських пляжів, оглядових майданчиків, центрів туристичної інформації, інформаційних стендів на дорогах тощо.

Зазначимо, що умовою регіонального розвитку туризму є чітке розмежування повноважень центральних і регіональних галузевих органів влади, а також органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доцільно делегувати органам місцевого управління повноваження щодо розвитку місцевого туризму: створення регіональних туристичних корпорацій, туристичних інформаційних центрів, розбудови інфраструктури, залучення інвестицій тощо. Ефективному здійсненню делегованих повноважень може сприяти створена на рівні центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого належать питання туристичної галузі, робоча група фахівців, що на основі нормативно-правової бази України, з урахуванням зарубіжного досвіду розроблятиме конкретний план заходів для кожного окремого туристичного регіону та сприятиме втіленню його в життя.

Ураховуючи досвід державної підтримки розвитку соціального туризму радянських часів і зарубіжний, зокрема досвід Франції, Німеччини, визначимо найбільш дієві механізми соціалізації туристичної галузі України: законодавчі – розробка та прийняття комплексної державної Програми розвитку соціального туризму в Україні, розрахованої на 10 років, основними етапами якої мають стати: прийняття законів України «Про соціальний туризм», «Про молодіжний та дитячий туризм», Концепції розвитку спеціалізованої туристичної інфраструктури (для інвалідів, родинного відпочинку, студентів тощо); забезпечення умов для залучення до активного споживання туристичних послуг інвалідів, пенсіонерів, військовослужбовців, малозабезпечених і багатодітних громадян та їхніх родин, у тому числі через розвиток спеціалізованої туристичної інфраструктури для відпочинку людей з обмеженими фізичними

можливостями, побудова пансіонатів і санаторіїв для сімейного відпочинку, розвиток недорогих видів відпочинку: турів вихідного дня, екскурсій, сільського зеленого туризму, агротуризму тощо; створення дієвих дисконтних систем для молоді та студентів, впровадження системи «культурних карток», підтримка міжнародних дисконтних карток та студентських посвідчень, формування системи пільг для іноземних студентів та молоді, що прибули до України з метою навчання, подорожей чи за програмою культурного обміну (наприклад, введення диференційованих тарифів на транспортні послуги для іноземних студентів, знижки на розміщення, харчування, страхування, туристичні послуги); сприяння розвитку спеціалізованої інфраструктури та супутніх послуг, розрахованих на потреби молодіжного туризму та культурного обміну (кемпінги, інформаційні служби, довідкова література, табори, готелі тощо). Пріоритетним напрямом може стати розбудова системи недорогих готелів – хостелів у туристичних центрах України; залучення до розвитку соціального туризму органів місцевого управління і впровадження механізмів стимулювання підприємців щодо розвитку соціального туризму (наприклад, надання певних податкових пільг, преференцій).

Ці заходи покликані стимулювати туристичний і культурний обмін між молоддю та студентами різних країн світу й Україною, сприятимуть ефективному впровадженню державної політики соціалізації молоді, створенню привабливого іміджу держави, зроблять нашу країну відкритою для світового суспільства.

Висновки. Отже, забезпечити належну віддачу від цього потужного потенціалу, використовувати його для активного відпочинку та оздоровлення людей можна лише за умови чіткої організації туризму, впровадження ефективних механізмів державного регулювання галузі, залучення до неї досвідчених і кваліфікованих кадрів. Враховуючи світовий досвід, необхідно, щоб законодавчі та виконавчі органи виявили зацікавлення до розвитку туризму, щоб він став частиною загальнодержавної гуманітарної політики і

пріоритетів, враховувався при розгляді інших питань, які мають національне значення.

Література.

1. Для Великобритании 2004 год был успешным. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tourua.com/ru/pft_login/tourbusiness_news/archive-2005-01-01.html].

2. Жукова М. А. Управление индустрией туризма в современных условиях: Дис. д-ра экон. наук: 08.00.05. / М. Жукова. – М., 2003. – 354 с.

3. Закон України про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 15.01.2015 р. № 1282-VIII // Законодавство України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80/page>.

4. Кравчук І. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження / І. Кравчук // Серія міжнародні відносини 2008. Вип.24. С.134–141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/faculty/intrel/2008_24/21.pdf.

5. Козловський Є. В. Іноземний досвід регулювання міжнародного туризму та його використання в Україні / Є. В.Козловський // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/KOZLOVSKIY.htm>.

6. Маркіна І. А. Адаптація міжнародного досвіду при реалізації антикризової політики держави у туристичній галузі України / І. А. Маркіна, І. В. Черниш // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2014. – Вип. 1(2). – С. 32–38.

7. В Україні створюються умови для прийому європейських гостей. Всеукраїнська громадська місія «Україна – відома». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.ukrcognita.com.ua/ukr/tourism/57/>.

8. Maison de la France. Le ministère délégué au Tourisme. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // [ttp:// www.tourisme.gouv.fr/fr/z1/ inistere delegue/org_assoc/maison/](http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z1/ministere_delegue/org_assoc/maison/).

9. Le budget du tourisme 2004-2005. Le ministère délégué au Tourisme. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // [http://www.tourisme.gouv.fr /fr/z1/ministere_delegue/budg_tourisme/](http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z1/ministere_delegue/budg_tourisme/).

10. Secretaria de Estado de Turismo y Comercio. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mcx.es/turismo/default.htm>.

11. What is VisitBritain's Role? – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www3.visitbritain.com/corporate/bta_role.htm.

12. European Fund for Regional Development (EFRD)/ – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minedu.sk/european-fund-for-regional-development-efrd/>.

13. About the World Tourism Organization (WTO). Mission for the New Millennium – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.world-tourism.org/aboutwto/eng/menu.html>.

Гурковський Володимир Ігорович,
професор кафедри інформаційної політики та технологій
НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр.

НОВІ (КОНВЕРГЕНТНІ) МЕДІА У ЗДІЙСНЕННІ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРОПАГАНДИСТСЬКИХ АКЦІЙ ЩОДО УКРАЇНИ

У статті розкрито мету здійснення інформаційно-пропагандистських акцій, сутність і особливості функціонування традиційних ЗМІ й конвергентних медіа, встановлено їхню роль у формуванні інформаційного середовища, визначено заходи протидії інформаційній агресії щодо України.

Ключові слова: конвергентні медіа, інформаційна війна, інформаційна агресія, соціальні мережі, блоги, електронні ЗМІ, інформаційний простір, пропаганда, інформаційно-пропагандистські акції, Фейсбук, Твітер.

Hurkovs'kyi Volodymyr

NEW (CONVERGENT) MEDIA IN PROPAGANDA CAMPAIGNS TO UKRAINE

The article deals with the purpose of advocacy actions, the nature and the peculiarities of the traditional media and convergent media set their role in the formation of the information environment, identified countermeasure information aggression against Ukraine.

Keywords: convergent media, information warfare, information aggression, social networks, blogs, electronic media, information space, promotion, advocacy events, Facebook, Twitter.

**НОВЫЕ (КОНВЕРГЕНТНЫЕ) МЕДИА
В ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКИХ АКЦИЯХ
ОТНОСИТЕЛЬНО УКРАИНЫ**

В статье раскрыта цель информационно-пропагандистских акций, сущность и особенности функционирования традиционных СМИ и конвергентных медиа, установлена их роль в формировании информационной среды, определены меры противодействия информационной агрессии относительно Украины.

Ключевые слова: конвергентные медиа, информационная война, информационная агрессия, социальные сети, блоги, электронные СМИ, информационное пространство, пропаганда, информационно-пропагандистские акции, Фейсбук, Твиттер.

Постановка проблеми. Однією з особливостей процесу входження людства до інформаційної фази розвитку стала загальна віртуалізація суспільства – тотальне занурення у штучно сконструйовані віртуальні текстові й образні поля, які повсякденно й повсюдно у світі вибудовують засоби масової інформації (насамперед електронні). Дедалі частіше не лише вчені, а й державні діячі в усьому світі усвідомлюють необхідність цілеспрямованої роботи щодо захисту психіки широких мас людей від згубного впливу деструктивних технологій в умовах глобальної інформатизації.

Варто зауважити, що сьогодні сучасні медіа не тільки виконують функції забезпечення прав громадян на отримання інформації, а й стали для іноземних держав потужним інструментом встановлення своєї політичної, економічної та культурної гегемонії.

Нинішні інформаційні технології дають змогу державам реалізувати власні інтереси, послабити або завдати значної шкоди безпеці конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів. Тому інформаційна складова як елемент забезпечення національної

безпеки набуває дедалі більшої ваги, а інформаційний простір став основною ареною зіткнень і боротьби різновекторних національних інтересів, геополітичної конкуренції.

За допомогою медіа деякі країни підтримують свою агресивну політику, отримують фактично карт-бланш і розпочинають військові кампанії.

На сучасному етапі розвитку нашої держави ми спостерігаємо збільшення вразливості національного інформаційного простору до сучасних прихованих форм маніпулювання масовою свідомістю. Масштаби впровадження інформаційно-пропагандистських акцій в українському інформаційному просторі вражають і вимагають застосування невідкладних заходів щодо їх нейтралізації. Для суб'єктів забезпечення національної безпеки України у нинішніх умовах надзвичайно актуально випрацювати надійний механізм протидії негативним впливам інформаційно-пропагандистським акціям і визначити методологічні засади такої протидії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проблематику зовнішніх впливів, зокрема інформаційних, на Україну досліджували такі вітчизняні науковці, як О. М. Юрченко [1], О. О. Поляруш [2], Я. М. Жарков, В. М. Петрик [3], М. М. Присяжнюк, М. А. Шайнога [4]. Питанням міжнародних медіа й маніпулятивного впливу міжнародних інформаційних комунікацій приділяли увагу А. Гуцал, С. Недбаєвський, М. Ожеван, Д. Дубов [5]. Зміни медіа-простору та розвиток медіа вивчали Д. Тупчієнко, Л. Мудрак [7].

В Україні бракує системних досліджень особливостей використання сучасних медіа, технологій протидії інформаційно-пропагандистським акціям в Україні, тому в умовах сьогодення наукові розвідки в цьому напрямі є надзвичайно актуальними та своєчасними.

Метою цієї статті є розкриття сутності й особливості функціонування традиційних ЗМІ й нових (конвергентних) медіа та з'ясування їхньої ролі у формуванні інформаційного середовища на сучасному етапі.

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

Головна мета інформаційно-пропагандистських акцій – це дестабілізація суспільного життя, що готує підґрунтя для успішного здійснення політичних, економічних і військових дій проти іншої держави. Їх головне завдання полягає у здійсненні впливу на духовну сферу: громадську думку й настрої, ціннісні орієнтири, погляди, соціально-психологічний клімат: сіяння страху та невпевненості у майбутньому, виклик недовіри до діяльності органів державного управління, створення атмосфери незадоволення, тривоги; сприяння виникненню опозиційних груп і стимулювання антиурядової діяльності.

Пропаганда не має нічого спільного з поширенням ідей. Ідеться не про те, щоб поширювати ідеї, а про те, щоб розповсюджувати «стимули», тобто психологічні й психоаналітичні трюки, які викликають певні дії, певні почуття й емоційні пориви за допомогою підтасовування значень і змістів тверджень за рахунок свідомого маніпулятивного нехтування законами логіки. Логічні аргументи нерідко підмінюються емоційною оцінкою, а відсутність змісту сказаного або грубе перекручування змісту маскується лавиною інформаційного шуму [5, с. 537].

Як правило, інформаційно-пропагандистські акції здійснюються за такими принципами:

- інформування за всіма каналами, які досягають об'єктів інформаційно-психологічних операцій;
- використання будь-яких аргументів і доказів, які можуть слугувати досягненню цілей;

- постійне створення й розповсюдження повідомлень зі спотвореною, неправдивою або спеціальним чином підібраною (спрямованою) інформацією, у тому числі у вигляді чуток;
- зміна змісту пропагандистських матеріалів, засобів і способів їх подачі залежно від ситуації;
- постійне врахування психологічних особливостей і стану людей для розширення аудиторії.

Військова окупація АРК та м. Севастополя, а також діяльність сепаратистів засвідчили, що пропаганда як засіб інформаційного тиску стала могутнім інструментом інформаційно-психологічного впливу, що визначає появу, перебіг і кінцевий результат проблем миру й війни.

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

Військово-політична агресія Російської Федерації на територію Криму з лютого 2014 року довела, що інформаційний вплив у міждержавних відносинах можна використовувати не лише для досягнення прагматичних цілей зовнішньої політики, а й безпосередньо для підготовки сприятливих умов для проведення військових операцій.

Характеризуючи сучасний стан інформаційно-комунікаційної інфраструктури України, зауважимо, що вона зазнає інформаційної агресії іноземних медіа, які безперешкодно встановлюють монополію на інформацію,

чинять повільну інформаційну експансію, створюючи необхідні умови для просування ідей, рішень керівництва зарубіжних країн.

На початку 90-х років минулого століття відбулася активна експансія України зарубіжними ЗМІ, які заповнили інформаційний простір та суттєво збільшили кореспондентський корпус. Це дало змогу маніпулювати суспільною свідомістю та вигідно впливати на прийняття державно-управлінських рішень.

На жаль, наша держава поки що не належить до тих країн, які навчилися на національному рівні опановувати стратегії протидії інформаційно-пропагандистським акціям та ефективно їх реалізовувати.

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

- недостатньо чітка побудова національної стратегії забезпечення інформаційно-психологічної безпеки;
- застарілі підходи до реалізації державної інформаційної політики та недостатня оцінка можливостей нових медіа в інтересах національної безпеки;
- відсутність у державному секторі фахівців, які здатні працювати в новій візуальній системі, ефективно й оперативно протидіяти інформаційно-пропагандистським акціям у мережі.

Значне місце серед тенденцій сучасного силового протистояння належить геополітичному інформаційному протиборству. Це одна із сучасних форм боротьби між державами, а також система заходів, яка здійснюється однією державою з метою порушення інформаційної безпеки іншої держави, при одночасному захисті від аналогічних дій з боку супротивної держави [17, с. 156].

Держави, для того щоб позиціонувати себе серед інших зовнішньополітичних «акторів» у сприятливому образі, а також впливати на політичну поведінку інших країн, за допомогою конвергентних медіа як ефективних кіберзасобів активно впроваджують агресивні інформаційно-пропагандистські акції.

Дослідження засвідчують, що для дієвішого проведення інформаційно-пропагандистських акцій використовують одночасно традиційні інформаційні канали ЗМІ (наприклад, «Вести недели» Дмитра Кисельова) і наступальні кіберзасоби, за допомогою яких споживачам поширюють спеціальні пропагандистські продукти.

Об'єктом впливу в цих акціях є громадська думка (наприклад, у середовищі політичних еліт) та групова думка людей, які приймають державно-управлінські рішення.

Мета цих засобів полягає в маніпулятивному нав'язуванні населенню «країни-жертви» бажаних цінностей, поведінкових моделей і рішень, вигідних «країни-агресору». Такими кіберзасобами передусім є конвергентні медіа, які дають змогу ефективніше передавати повідомлення та обмінюватися ними, оперативніше встановлювати, підтримувати комунікативні зв'язки, формувати та символізувати образи об'єктів, доносити до цільових груп сюжети, які впливають на розум і свідомість. При цьому інформаційні повідомлення, спрямовані на аудиторію, опрацьовуються таким чином, щоб аудиторія змогла проінтерпретувати і прореагувати на них «належним» чином. Мережа таких інструментів впливу функціонує чітко й злагоджено, продукуючи «правильне» розуміння та скеровуючи населення і міжнародну спільноту у вигідному напрямі, тобто конвергентні медіа є одночасно засобом впливу та інструментом маніпуляції й реалізації сценаріїв інформаційної агресії.

Термін «конвергентні медіа» почали активно використовувати у ХХІ столітті, коли з'явилися інтерактивні електронні видання, нові форми комунікації виробників контенту.

Конвергентні медіа – це насамперед нові технології, поширення та злиття старих традиційних форм медіа з Інтернетом, зміна принципів споживання інформації та зміна ставлення людей до медіа. Вони створюють новий медійний ландшафт і трансформують традиційні медійні бізнесові моделі [7, с. 258].

Словник Wikipedia трактує конвергентні медіа як «загальний термін для багатьох різних форм електронної комунікації, заснованої на використанні

комп'ютерних технологій» [8]. Якщо до традиційних медіа належать друковані газети і журнали, то до нових медіа зараховують різноманітні засоби масової комунікації, поширювані переважно через Інтернет:

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

У нових медіа повідомлення можна швидше коригувати залежно від певної ситуації і настроїв обраної аудиторії. На відміну від монологічних каналів отримання відкритої інформації (ЗМІ), аудиторії яких були лише пасивними споживачами повідомлень, засоби електронної комунікації створили широкі можливості для розвитку діалогічного зв'язку між особами, зацікавленими в надсиланні повідомлення, і цільовою аудиторією, якій адресоване це повідомлення. Традиційні ЗМІ навіть в електронній формі значно поступаються міжнародним мережевим майданчикам, знижуючи ступінь довіри до джерела інформації з боку цільової аудиторії, на яку він намагається вплинути.

Нові медіа стали ефективнішим типом комунікацій, здатним передавати повідомлення цільовим аудиторіям для розширення ефективної комунікаційної стратегії. Визначаючи способи поведінки в просторі інформаційних потоків та

обмінів, вони можуть просувати державні інтереси за кордоном і формувати ціннісну й цільову структуру глобального інформаційного простору.

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

Визначимо основні характеристики конвергентних медіа та спробуємо оцінити їхню роль в інформаційній агресії. Конвергентні медіа, зокрема:

- сприяють залученню постійних користувачів мережі через бажання підтримувати дискусію;
- формують в учасників стійкий інтерес до спільноти та забезпечують збільшення кількості її членів залежно від активності учасників та дотримання ними норм поведінки;
- гарантують анонімність повідомлення: віртуальний суб'єкт спілкування в інтернетовому середовищі може без остраху викладати різні матеріали, реалізовувати наміри, які в звичайному «статусному» житті він не зміг би втілити через соціальні причини.

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

Електронні ЗМІ мають серйозні переваги над традиційними ЗМІ. Насамперед, це низька вартість інформаційного продукту; обсяг, що не фіксується та не обмежується газетними смугами або ефірним часом; екстериторіальність, тобто матеріал доступний там, де є Інтернет; мультимедійність, що передбачає використання практично всіх видів передавання інформації (текст, фото, звук, відео, графіка) [12].

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

Використовуючи потенціал електронних ЗМІ, цільова аудиторія може швидко отримувати неправдиву інформацію (фейк), чутки, «достовірні» компрометувальні фото- і відеоматеріали. Особливістю розповсюдження інформації через електронні ЗМІ є те, що через них можна поширити неперевірену інформацію, яку миттєво підхоплять численні сайти, а про спростування цієї інформації проінформують лише одиниці.

Пригадаємо, як у березні 2014 року в російських електронних ЗМІ з'явилася інформація, що керівник «Правого сектору» Дмитро Ярош закликав чеченських терористів воювати проти росіян. Як з'ясувалося згодом, це повідомлення насправді розмістили на зламаний сторінці організації в російській соціальній мережі «Вконтакті», і його майже відразу спростував сам Д. Ярош.

Останнім часом російські електронні ЗМІ є інструментом реалізації інформаційної агресії, спрямованої на приниження української нації та розколу нашої держави, розповідають про «величье русского Духа», про «славу русского оружия» і про те, що «русские спасли мир от коричневой чумы». А українців російські електронні ЗМІ позиціонують як недорозвинених росіян, тупих та патологічно жорстоких приспівників фашистів чи дешевих «вимивачів європейських туалетів» [13]. Ці висловлювання демонструють неприховану зневагу державної інформаційної політики РФ.

Підтвердженням «правдивості» поширюваної інформації через електронні ЗМІ стають промови вищих посадових осіб держави. Так, президент РФ В. Путін у своїй риториці постійно протягом останніх 6 років підкидав «яблука розбрату», стверджуючи, що «Україна – це навіть не держава» [14] у 2008 році, «Росія могла б перемогти в Другій світовій війні і без України» [15] у 2010 році, а під час виступу на Федеральних зборах 18 березня 2014 року заявив, що «в Україні взагалі немає з ким говорити», а дії російських військ на

території суверенної України назвав «захистом» мешканців Криму, які «звернулися за допомогою до Росії», «Крим ніколи не буде бандерівським» [16].

Соціальні мережі, що стали Інтернетом в Інтернеті, є найбільшими платформами для обміну та поширення інформації, зокрема й деструктивного змісту.

Інтерактивні суспільні мережі стають виявом людської діяльності, ґрунтуючись на інфраструктурі зв'язку. Унаслідок поширення суспільних комунікацій за допомогою Інтернету люди створюють групи підтримки в онлайн-режимі. Нові соціальні норми останнього десятиліття ХХ ст. виросли з наданої мережею можливості встановлювати суспільні зв'язки багатьох з багатьма.

Українські науковці вивчали становлення мережі Інтернет, появу інтернетових ЗМІ, а також розвиток блогосфери, проте майже немає досліджень про соціальні мережі та їхній вплив на користувачів. Основною перевагою соціальних мереж, на відміну від електронних ЗМІ, є їхня загальнодоступність. Якщо електронне видання має свою цільову аудиторію, то соціальні мережі об'єднують усіх завдяки міжнародному статусу. Саме тому вони почали впливати не лише на міжнародну цільову аудиторію, а й на самих комунікаторів. Провідні періодичні видання світу змушені використовувати спеціальну функцію, що дає змогу оцінити їхні публікації в найбільших соціальних мережах світу – Фейсбукі і Твітері. Це робить їх певною мірою залежними від соціальних мереж, які стають ще популярнішими за рахунок інформаційного обміну новинами з міжнародними виданнями. Соціальні мережі надають користувачам інтегровані інформаційні можливості друкованих ЗМІ, радіо й телебачення, рекламних агенцій, довірчого корпоративного, сімейного спілкування. Фейсбук і Твітер стали інструментом політичних лідерів у їхніх публічних дискусіях з міжнародною аудиторією. Так, Твітер створив найпопулярніший на сьогодні в США інтернетовий майданчик, де користувачі можуть висловлювати своє невдоволення і їх почують.

За даними, наведеними в статті видання “watcher.com.ua”, рівень добової активності в соціальній мережі становить близько 526 млн осіб, аудиторія мобільних користувачів – близько 500 млн осіб щомісячно. У жовтні 2012 року генеральний виконавчий директор компанії Марк Цукерберг заявив, що у Фейсбуці зареєструвався мільярдний користувач.

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

За допомогою сервісу мікроблогів Твітер координували дії протестувальників у Єгипті: людей закликали збиратися в певних місцях у певний час, радили, як дістатися до цих місць, оминати блокпости тощо. Протестні акції в Туреччині в травні – червні 2013 року, які у світових ЗМІ отримали назву «турецька весна», активно використовували можливості соціальних мереж, передусім Фейсбуку і Твітеру, для закликів про допомогу і призначення місць зборів.

Блогосфера (сукупність усіх інтернетових блогів як спільнота) стала потужним конкурентом традиційних ЗМІ і, відповідно, значним важелем впливу на громадську думку.

Моніторинг соціальних мереж дає змогу комунікаторам спрямовувати дискусії блогерів у потрібне річище і мобілізувати групи з певною метою.

Перевага блогів над традиційними ЗМІ є незаперечним фактом. Завдяки високій конкурентоспроможності блогів у їхньому середовищі «природний відбір» відбувається набагато швидше, ніж серед традиційних ЗМІ. Випуск нової газети або робота нової радіостанції вимагає значних витрат коштів і часу. Створення блогу потребує незначних витрат коштів і часу. Невдалі газети, теле- та радіокомпанії, яким легше залучити банківські кредити й інвестиції,

«живуть» набагато довше, ніж неуспішні блоги. В умовах високої конкуренції блогери працюють набагато оперативніше за традиційних журналістів, оскільки вони на відміну від традиційних сайтів не звертають особливої уваги на грамотність, правильність побудови фраз, технічне оформлення тексту. Крім того, блогери розташовують на своїх сторінках безліч лінків на сторонні сайти й блоги, допомагаючи відвідувачам шукати інформацію і швидше реагувати на події.

Також блогосферу активно використовують у мережеских війнах.

Ще одним ефективним електронним каналом комунікації є мобільний зв'язок. Розсилання повідомлень на мобільні телефони цільової аудиторії дає змогу дістатися до тієї частини аудиторії, яка не має доступу до Інтернету, а також збільшити швидкість передавання певного послання. Причому були приклади, коли терористи, використовуючи відому соціальну мережу Твітер і повідомлення на мобільні телефони, ввели в оману багатьох журналістів, які, не маючи часу перевірити факти, дезінформували населення країни.

Інформаційні операції проти нашої держави стосувалися різних сфер: історії, політики, економіки. Найвідоміші з них були пов'язані з українськими радарними системами «Кольчуга» та Євро-2012. Крім того, слід нагадати про торгові й газові війни, які Росія проводила одночасно з інформаційною війною, доки Україна не прийняла вигідного для РФ рішення (ідеться про укладення контракту на постачання російського газу).

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

Маніпуляції з інформацією, видавання російської відкритої агресії за захист, інформаційно-психологічні атаки сіють ворожнечу і стають причиною кривавих конфліктів, зокрема на сході України. За результатами опитування Фонду «Демократичні ініціативи», 35–40 % мешканців півдня й сходу України

дізнаються новини саме з російського телебачення і вірять цій дезінформації [10].

Інформаційно-психологічний вплив РФ через ЗМІ та Інтернет про події в Україні є безпрецедентним за весь пострадянський час. Основою для швидкого поширення потрібних сюжетів телеглядачам та користувачам Інтернету стають назви сюжетів чи такі емоційно-патріотичні тези, як «США і Захід хочуть підірвати могутність Росії і розташувати бази НАТО ближче до її кордонів. Вони проти братерства слов'янських народів і намагаються відірвати Україну від Росії». Відповідно, споживачів інформації намагаються позбавити можливості по-іншому оцінити події в Україні. Суб'єкти національної інформаційної безпеки виявилися неготовими до такої масштабної інформаційної агресії Росії, зокрема під час анексії Криму та дестабілізації ситуації Україні в східних областях.

Як зазначає Н. А. Цветкова у своїй статті «Програми Web 2.0 в публічній дипломатії США», постійне збільшення чисельності громадян, які слухають радіо, дивляться телевізійні програми через Інтернет, користуються певними ресурсами і обговорюють найважливіші суспільні та політичні проблеми в соціальних мережах, змінило суть сучасної громадської дипломатії. Уряди різних країн переносять її програми в кіберпростір, а основною цільовою аудиторією стають мільйони громадян – учасники соціальних мереж [11].

В Україні прийнято чимало важливих, але значною мірою декларативних актів законодавства у сфері національної безпеки (законів, концепцій, доктрин, програм). Водночас впроваджувалися формальні суто «технократичні» підходи до забезпечення інформаційної безпеки (посилення захисту інформації в державних інформаційно-телекомунікаційних мережах та охорони державної таємниці), а питанням протидії негативним інформаційним впливам керівництво нашої держави не приділяло належної уваги ще від проголошення незалежності. Відповідно до міжнародних норм, які дають змогу обмежувати інформаційний вплив в інтересах національної безпеки (ст. 10 Європейської

конвенції з прав людини), у РНБО України нині виступають за заборону на законодавчому рівні інформаційно-пропагандистських впливів країни-агресора.

Однак доки наша держава забезпечує «правотворчість», сусідні країни навчилися ефективно використовувати на практиці спеціальні пропагандистські технології та проводити через ЗМІ та конвергентні медіа інформаційні атаки, які мають на меті зашкодити інтересам інших держав. На відміну від «толерантної» української моделі побудови державної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, у Російській Федерації функціонують потужні медіахолдинги, які відповідно до указів Президента РФ було внесено до списку стратегічних підприємств держави. Ці підприємства «виробляють продукцію (роботи, послуги), які мають стратегічне значення для забезпечення обороноздатності й безпеки держави, захисту моральності, здоров'я, прав та законних інтересів громадян Російської Федерації». Стратегічно важливим, крім «Россия сегодня», є медіахолдинг ВГТРК, до якого входять федеральні канали «Россия-1», «Россия-2», «Россия Культура», а також понад 80 регіональних телерадіокомпаній. Мережа державного телебачення охоплює більше ніж 98 % населення Росії. На відміну від українського Першого національного, ці телеканали мають реальних і активних глядачів. Наприклад, потенційна аудиторія каналу «Россия-1» (флагмана ВГТРК) перевищує 117 млн (це понад 80% населення РФ) [9].

Крім того, нині в Україні більшістю ЗМІ володіють олігархічні кола, що не дає змоги адекватно реагувати на неправдиві випадки ЗМІ сусідніх країн, контролювати власну інформаційну політику.

Отже, узагальнимо проблеми, які гальмують роботу з протидії інформаційним атакам, що відбуваються через конвергентні медіа:

- недостатній рівень використання потенціалу конвергентних медіа;
- комерціалізація українських ЗМІ;
- збільшення сегменту іноземних ЗМІ серед суб'єктів інформаційних відносин в Україні та їх використання іноземними державами;

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

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

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

Висновки. Загальною проблемою у сфері забезпечення національної безпеки сьогодні виступає адекватне реагування суб'єктів національної безпеки на появу нових викликів та загроз, зокрема тих, що націлені на виробництво та поширення спеціальної інформації, яка справляє безпосередній вплив на функціонування і розвиток інформаційно-психологічного середовища суспільства, психіку і поведінку політичної еліти та населення країни через традиційні та нові (конвергентні) медіа.

До основних напрямів реалізації державної інформаційної політики у сфері захисту національних інтересів України від пропагандистського впливу зарубіжних ЗМІ, зокрема електронних, які можуть створювати загрози національній безпеці в інформаційній сфері, належать:

- вивчення та впровадження в навчальний процес, насамперед Національної академії державного управління при Президентові України дисциплін, що розкривали б способи, прийоми, технології нейтралізації маніпулятивного впливу, що здійснюється із застосуванням сучасними медіа;
- перешкоджання зовнішнім негативним інформаційним впливам на суспільну свідомість через засоби масової інформації, а також мережу Інтернет;

- формування інституту громадського контролю за діяльністю мас-медіа, який би здійснював незалежну оцінку інформаційно-пропагандистським акціям, що здійснюються іноземними і вітчизняними ЗМІ на українську аудиторію.

Подальшими напрямками досліджень у цій сфері може бути вивчення світового досвіду протидії інформаційно-психологічним впливам та опрацювання стратегії забезпечення інформаційно-психологічної безпеки нашої держави.

Література.

1. Плэтт В. Информационная работа стратегической разведки / В. Плэтт. – М. : Изд-во ИЛ, 1958. – 342 с.
2. Поляруш А. А., Украина: эволюция «революций» / А. А. Поляруш, А. М. Юрченко. – К. : Саммит-Книга. – 2013. – 219 с.
3. Жарков Я. М. Інформаційно-психологічне протиборство (еволюція і сучасність) : [монографія] / Я. М. Жарков, В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк та ін. – К. : ПАТ «Віпол», 2013. – 248 с.
4. Присяжнюк М. М. Глобальне інформаційне протиборство та його революційний шлях [Електронний ресурс] / М. М. Присяжнюк, М. А. Шайного // Вісник Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка, 2011. – № 26. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Natural/VKNU_vsn/2011_26/Visnik_26_19.pdf.
5. Україна в системі міжнародної безпеки / Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – К. : ПЦ «Фоліант», 2009. – 572 с.
6. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційні засади): підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.
7. Мудрак Л. В. Конвергентні медіа як наукова категорія та суб'єкт інформаційного простору / Л. В. Мудрак // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К., 2013. – № 2. – С. 32.

8. Webopedia /new media [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.webopedia.com/ TERM/new_media.html/](http://www.webopedia.com/TERM/new_media.html/).
9. Інформаційний обоз Російської війни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.osvita.mediasapiens.ua/material/28604/.
10. Чи можна назвати відключення російського ТБ в Україні цензурою? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/03/24/7020070/>.
11. Цветкова Н. А. Программи Web 2.0 в публічної дипломатії США / Н. А. Цветкова // США і Канада : економіка, політика, культура. – 2011. – № 3. – С. 109.
12. Ушанов П. В. Медіа рилейшнз. Основні аспекти взаємодії ЗМІ та зв'язків з громадськістю / П. В. Ушанов. – М., 2009. – 71 с.
13. Називай агресію «захистом»: принципи інформаційної війни проти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25293307.html>.
14. Лавров подтверждает слова Путина «Украина – это даже не государство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.unian.net/ news/ 245484.html](http://www.unian.net/news/245484.html).
15. Россия, Путин и победа в Великой Отечественной [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.golos-ameriki.ru/content/putin-victory-in-world-war2-2-10-12-112084454.html.
16. Путин в віступленні 18 марта 2014 озвучил позицію России по Крыму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.topnews.ru/news_id_66287.html.
17. Панарин И. Н. Технология информационной войны / И. Н. Панарин. – М. : «КСП+», 2003. – 320 с.

Добрій Діана Олександрівна,
аспірант кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

АДАПТИВНА МОДЕЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ НА ОСНОВІ ОЦІНКИ ЗМІН

Вирішення питання розробки та виконання стратегії місцевого економічного розвитку розглядається з точки зору застосування відповідних механізмів та методів державного управління змінами. Для визначення їх переліку та змісту пропонується застосовувати організаційно-функціональну модель процесу МЕР, в рамках якої визначені основні механізми стратегії.

Ключові слова: місцевий економічний розвиток, механізми державного управління, методи державного управління.

Dobriy Diana

ADAPTIVE MODEL OF STRATEGIC MANAGEMENT OF LOCAL DEVELOPMENT BASED ON EVALUATION OF CHANGES

Any program of strategic management of local development must necessarily include such components as the monitoring and evaluation of its effectiveness, which is made on the basis of assessment of changes obtained in the process of socio-economic transformation. This requires a first step in determining such definitions as "monitor", "strategic management and planning," "indicator and the indicator" that will take into account how the features of strategic management of local development, and its ability, if necessary, adapt the program to new conditions. The approach can provide the strategic management of local development appropriate adaptive organizational and functional scheme able to provide strategic management mechanisms of adaptation to the conditions of the current state of local development.

The article is to study the possibility of constructing an adaptive system of strategic management of local development based on the results of monitoring and evaluation of the changes in the state of the local economic environment.

Obligatory element of any system of strategic management is to monitor its implementation, the basic principle of which is systematic, integrity, objectivity, validity and performance indicators and more.

A common approach to monitoring its construction is based on valuation of changes which are being the process of moving from the real to the desired position. But as you know, of all the recommendations there is no single method for assessing the consequences of changes due to the desire to approach, linking assessment method with the specific development strategies. Such an approach largely associates possible approaches to the evaluation of methods of setting the process of strategic management. The link here is the evaluation criteria or indicators which are defined as: "... a leading measure of the structural characteristics and functional properties of the socio-economic system, its status or change, which is used for the purpose of analyzing and forecasting trends of development in certain operating conditions ".

As a general approach, adaptive system strategic management structure which will include an assessment of changes has a defined specific structure, uses methods, drivers and tools of leverage effect on facility management with relevant legal, regulatory and information support. It has specific organizational and functional connections, resulting from a priori conditions and the current uncertainty of description of objects and factors of influence (the environment), when such uncertainty significantly affects the performance management process. To build such a scheme it is proposed to use the concept of adaptive management that allows to present it as a system in which on the basis of information on the nature and level of impact of external actions, the dynamic characteristics of the object or the system itself – an active change is made for the control algorithm or some of its parameters in order to provide the optimal, in defined terms, work of a closed system (the state of local development).

It is clear that for each local development strategies should be applied its own scheme of strategic management, which should take into account the specific mechanisms of governance used and should allow possibility of adaptation of either complex or individual functional mechanisms of governance. Given the condition of adaptation mechanisms of management, it is proposed in the work an adaptive scheme of strategic management, which includes a range of current and strategic feedback. The function of this feedback is to determine the deviation of real state from the one being set and generation of commands from the control unit to the object of strategic management. Strategic feedback is necessary for further development of the management strategy of local development. That is, strategic feedback in general can change the concept of strategic management itself and thus can ensure adaptation to changes in the current state of the local economic environment.

Summing up, the paper concludes that the current driving of the strategic management process should be carried out on the basis of information collected through the use of circle feedback (evaluation of the indicator of changes) and through comparing the values of obtained evaluation indicators with the initially specified parameters. Accordingly, administrative decisions of the local authority for further action are designed to ensure the implementation of local development strategies till achieving the goal specified, taking into account the condition of compliance of the values of the indicators with a defined level (efficiency of the actions). As part of this process can be done either change in the organizational and functional structure or the the change in relationships between its elements.

Keywords: local economic development, governance mechanisms, methods of governance.

АДАПТИВНАЯ МОДЕЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЙ

Решение вопроса разработки и выполнения стратегии местного экономического развития рассматривается с точки зрения применения соответствующих механизмов и методов государственного управления изменениями. Для определения их перечня и содержания предлагается применять организационно-функциональную модель процесса МЭР, в рамках которой определены основные механизмы стратегии.

Ключевые слова: местное экономическое развитие, механизмы государственного управления, методы государственного управления.

Постановка проблеми. Обов'язковими складовими будь-якої системи стратегічного управління місцевим розвитком є моніторинг та оцінка його ефективності, які, в свою чергу, можуть здійснюватися шляхом оцінки рівня змін, отриманих в стані соціально-економічного комплексу. На рівні місцевих органів влади звичайно розглядаються прояви змін у:

1. методах управління, які повинні відповідати новим умовам діяльності;
2. модернізації стратегії й корегування стратегічної мети відповідно до досягнутих показників та рівня життя місцевої громади;
3. удосконаленні функціональних стратегій розвитку базових економічних галузей для забезпечення їх конкурентних переваг.

Поза специфічних відмінностей окремих видів змін слід відзначити, що для проведення моніторингу процесу стратегічного управління необхідно також встановити якісні та кількісні критерії (індикатори) оцінки змін, що очікуються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стратегічного управління місцевим розвитком та його моніторингу розглянуто в численних публікаціях вітчизняних і зарубіжних фахівців.

Теоретичне обґрунтування використання стратегічного планування в діяльності місцевих органів влади знайшло відображення у працях вітчизняних

та іноземних дослідників, в численних посібниках, виданих за підтримкою міжнародних програм допомоги, що діяли в Україні останнє десятиріччя [6; 8; 9; 10; 12; 13; 17; 18].

В ряді з них зроблено наголос, що різноманітність стратегічних планів місцевого розвитку та вимог щодо їх практичної реалізації визначають таку вимогу, як адаптивність системи їх управління. Передумовою тут є результати моніторингу та оцінки змін у стані місцевого соціально-економічного комплексу, з наступним корегуванням регламенту умов взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління [4; 5]. Але у будь-якому разі, в основу побудови відповідної схеми стратегічного управління в першу чергу слід покласти поняття «оцінки зміни» у стані об'єктів управління.

У відомих публікаціях, актуальність вирішення таких завдань, як побудова адаптивної системи стратегічного управління місцевим розвитком та покладання в її основу результатів оцінки рівня отриманих змін лише визначено, свого повного розгляду ця проблема ще не отримала.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Відтак, при розгляді питання стратегічного управління місцевим розвитком на засадах адаптації до змін зовнішнього середовища, можливим підходом є його представлення адаптивною організаційно-функціональною схемою, яка в процесі моніторингу цього процесу здійснює необхідну адаптацію механізмів стратегічного управління. В основу проведення такого моніторингу пропонується покласти оцінку змін, що буде здійснюватися з застосуванням та урахуванням попередньо визначених індикаторів.

Застосування запропонованого в роботі підходу, незважаючи на те, що він певною мірою є розвитком відомих робіт, потребує у якості першого кроку узагальнення основних науково-теоретичних визначень дефініцій «моніторинг», «стратегічне управління та планування», «індикатор та показник». Таке узагальнення повинно ураховувати особливості стратегічного

управління місцевим розвитком та таку вимогу, як спроможність адаптації до умов, коли зміни є обов'язковою рисою процесу.

Мета. Відповідно до викладеного, метою статті є дослідження можливості побудови адаптивної системи стратегічного управління місцевим розвитком на засадах поточного моніторингу та оцінки отриманих змін в стані економічного середовища. Отримані результати повинні знайти своє відображення у відповідній організаційно-функціональній схемі процесу стратегічного управління.

Виклад основного матеріалу. Актуальність запровадження системи стратегічного планування на місцевому рівні обумовлена таким [1; 8; 12; 13; 15]:

- стратегічне планування є визнаним світовою практикою елементом у системі управління місцевим економічним розвитком (далі – МЕР), який дає змогу використовувати потенціал абсолютних або порівняльних переваг для перспективного розвитку;
- в умовах докорінних соціально-економічних перетворень, які передбачають адаптацію економіки територій до зовнішніх умов конкурентного ринку, цей інструмент допомагає приймати поточні рішення з урахуванням стратегічних цілей розвитку;
- стратегічне планування виступає інструментом, здатним не тільки консолідувати зусилля влади, бізнесу та громади в розв'язанні проблем місцевого розвитку, поліпшити імідж території та створити єдине поле дій для суб'єктів процесу, але і визначити прийняті для всіх пріоритети подальшого розвитку.

Як відзначено вище, базовим елементом будь-якої системи стратегічного управління місцевого розвитку є моніторинг, або поточне оцінювання ефективності та результативності стратегії, що запропонована до виконання.

На сьогодні відсутнє єдине загальновизнане тлумачення дефініції «моніторинг» у контексті стратегічного управління місцевим розвитком. В

наукових колах існує низка загальноприйнятих визначень цього терміна, відмінності яких обумовлені специфікою сфери його застосування.

Так, моніторинг пропонується розглядати як систему регулярного відстеження змін, які відбуваються або в усьому суспільстві, або в його окремих групах за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію для збирання даних [3]. Альтернативним є визначення, за яким під моніторингом мається на увазі систематичне збирання інформації про діяльність органів державного спрямування та доведення отриманих результатів до всіх зацікавлених суб'єктів державно-управлінських відносин [7]. Можливо також застосування підходу, коли поняття «моніторинг» та «оцінка» взагалі пропонується розділити. Наголошую на тому, що вони є невіддільні, в той же час пропонується прийняти, що вони є різними складовими процесу стратегічного управління. За таким розглядом, під моніторингом розуміється управлінська функція, яка забезпечує всі зацікавлені сторони даними, що представляють сам процес, стан виконання поставлених завдань та визначення можливостей для подальшого розвитку прийнятої до виконання стратегії [4, 10–13].

В той же час існує думка, що між поняттями «моніторинг» та «оцінка» різниця полягає в застосуванні певних технологій та умов здійснення. З цим можна погодитися, хоча теза, що оцінка не завжди є регулярною процедурою, досить суперечна [1; 3]. Певні сумніви можуть бути також в твердженні, що моніторинг процесу управління здійснюється тільки для отримання оперативної інформації про поточний стан системи стратегічного управління, а оцінка спрямована на визначення кінцевого результату процесу управління, визначення результатів вже за фактом: «оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, в тому числі відносно її результатів, з подвійною метою – дати змогу громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які приймають рішення, з метою підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу».

На нашу думку, оцінка є невід’ємною частиною моніторингу, яка покликана забезпечити як кількісні, так і якісні дані [5].

Здійснення поточного моніторингу системи стратегічного управління місцевого розвитку, як і будь-яка цілеспрямована діяльність, в першу чергу має відповідати специфічним умовам об’єкту управління. В той же час, існують загальні принципи проведення моніторингу будь якого процесу: оперативність, відповідність поставленим завданням, цілісність, системність та детальність інформації, можливість прогнозу подальшого розвитку тощо [14–16].

Ураховуючи перераховані та відомі загальнонаукові підходи до визначення понять моніторинг та оцінка, ми пропонуємо віднести до принципів моніторингу системи стратегічного управління таке: системність щодо збору та оцінки даних, цілісність, об’єктивність, цілеспрямованість, гнучкість, обґрунтованість індикаторів та показників, публічну відкритість отриманих результатів.

Як відзначено вище, обов’язковою складовою процесу проведення системи стратегічного управління, оцінки її ефективності є оцінка змін, які відбуваються у стані місцевого соціально-економічного комплексу відповідно до стратегії МЕР. Самі зміни тут являють собою процес руху від дійсного (або поточного) до бажаного положення. Часовий період між дійсним і бажаним (майбутнім) станами є перехідним, котрий характеризується частковою присутністю як у минулому, так і майбутньому положеннях (рис. 1).



Рисунок 1. Стадії змін при реалізації стратегії МЕР

Оцінку рівня та наслідків змін, які відбуваються в процесі стратегічного управління місцевим розвитком, можливо зробити на засадах ідентифікації

економічних і соціальних ефектів, які відбуваються в процесі місцевого розвитку та характеризуються відповідними рівнями, таблиця 1, [4; 10; 11; 14].

Таблиця 1

Рівні організаційних змін

Потреба	Рівень змін	Підхід
Нова місія.	Організаційні цінності, культура й стиль менеджменту.	Організаційний розвиток.
Нова стратегія організації.	Організаційні цілі й завдання. Організаційна структура.	Стратегічне планування. Зміна системи управління організацією.
Удосконалювання діяльності, підвищення конкурентних можливостей.	Організаційна структура. Конкурентна стратегія. Система управління, зміна функцій менеджменту.	Керування за цілями. Нова мотивація персоналу.
Підвищення ефективності й економічної результативності.	Функціональна стратегія організації та її тактичних завдань.	Вивчення досвіду. Зміна критеріїв оцінки.

Оцінюючи наведені стадії змін, слід відзначити, що до системи управління змінами, яка є обов'язковою складовою будь-якого стратегічного плану, в свою чергу повинні входити такі підсистеми, як:

- ресурсного (фінансове та матеріальне) забезпечення;
- кадрового забезпечення;

- загального менеджменту і координації стосунків співпраці між секторами місцевої громади.

Ці підсистеми є взаємозалежними, дії в рамках будь-якої з них обов'язково будуть мати вплив на інші.

Така постановка питання значною мірою пов'язує можливі підходи щодо проведення оцінки із методами постановки самого процесу стратегічного управління. Сполучною ланкою при цьому є критерії оцінки або індикатори. За їх допомогою здійснюється моніторинг, визначення та опис результатів в операційно вимірюваних величинах.

Не існує єдиного підходу до розуміння поняття «індикатор», оскільки науковці дотримуються різних поглядів щодо його трактування, включно ототожнюючи його з показником тих або інших процесів. Наприклад, під поняттям «індикатор» пропонується розуміти цифровий показник зміни економічної величини, що потім може знайти своє застосування при обґрунтуванні економічної політики, визначення відповідності спрямованості МЕР та оцінки отриманих результатів прийнятої стратегії [11; 12; 14].

Більш загальним є підхід, який пов'язує поняття «індикатор» з параметрами меж, в яких система управління, в якій суб'єктом управління є місцеві органи влади та до якої відносяться організаційні механізми, зв'язки між підсистемами управління, фінансові потоки тощо, може стійко функціонувати в плані стратегічного управління МЕР.

Висновки. Узагальнюючи відомі визначення поняття індикатору, в роботі пропонується взяти за основу таке визначення: «індикатор – це показник, за допомогою якого здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань стратегії та досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньотермінових) тощо» [10; 11; 14]. При цьому, з урахуванням специфіки мети дослідження, яка розглядається в статті, а саме стратегічного управління МЕР, під поняттям «індикатор» може розумітися вимірник структурних характеристик, функціональних властивостей місцевої соціально-

економічної системи, її стану чи зміни, який потім буде використаний для аналізу та прогнозу напрямів її розвитку за певних умов.

Література.

1. Берданова О. В. Стратегічне планування регіонального розвитку: Навч. посібник / О. В. Берданова, В.М. Вакуленко. – К.: Вид-во НАДУ, 2007 – 96 с.
2. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. монографія / К. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська. – К. : Основи, 2000. – 672 с.
3. Валентюк І. Поняття та сутність моніторингу в системі регіонального управління / І. Валентюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 1. – С. 147–152.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм : навч. посіб. / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. В. Шульга. – К. : Всесвіт, 2003. – 350 с.
5. Винницький Б. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
6. Гбур З. В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління: автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / З. В. Гбур. – Львів, 2007. – 21 с.
7. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. В. Тертичка. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
8. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
9. Добренев В. И. Методы социологического исследования / В. И. Добренев, А. И. Кравченко. – М. : Инфра-М, 2008. – 767 с.
10. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. – Львів: Вид-во «СПОЛОМ», 2001. – 118 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.]; за ред.

Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

12. Інформаційне і аналітичне забезпечення системи моніторингу / [А. О. Морозов, В. Л. Косолапов, В. Є. Колосов та ін.] // Наук.-техн. інформація. – 2002. – № 3. – С. 18–23.

13. Концептуальні основи статистичного моніторингу / за ред. М. В. Пугачової. – К. : Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2003. – 436 с.

14. Крушельницька Т. Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралдугін // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 1. – С. 245–257.

15. Лендшел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі [Електронний ресурс] / М. Лендшел. – Режим доступу : <http://194.44.230.3>.

16. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О. Карий. – Львів.: ЗУКЦ, 2007. – 317 с.

17. Куйбіда В.С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід / В.С. Куйбіда, Ю.М. Білоконь. – К.: Логос, 2009. – 108 с.

18. Концепція вдосконалення системи прогностичних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 № 504-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40.

19. Лендшел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.

20. Лендшел М. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак,

І. Санжаровський / [за ред. Санжаровського І., Полянського Ю]. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2007. – 80 с.

21. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку: Навч. посібник / [за заг. ред. В. А. Рач]. – Луганськ: ТОВ «Віртуальна реальність», 2007. – 156 с.

22. Планування місцевого сталого розвитку: Посібник з формулювання стратегії місцевого сталого розвитку. – К. : ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку, 2005. – 67 с.

23. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку: Навч. посібник / [за заг. ред. В. А. Рач]. – Луганськ: ТОВ «Віртуальна реальність», 2007. – 156 с.

24. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник / [за ред. І. Санжаровського] – К. : Вид-во «К.І.С.», 2008. – 214 с.

25. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.

26. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вища шк., 2000. – 224 с.

27. Сухінін Д. В. Моніторинг та оцінювання в діяльності органів місцевого самоврядування як предмет наукового аналізу [Електронний ресурс] / Д. В. Сухінін // Публічне адміністрування : теорія і практика : електр. зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2012. – № 2 (8). – 13 с. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>.

28. Стратегічне планування розвитку регіонів України. Аналітичний звіт // Проект з регіонального врядування та розвитку. – К. : 2007. – 39 с.

29. Стратегічне планування: Навч. посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

Куспляк Ігор Сергійович,

доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління

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

ПРОЗОРІСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ ВЛАДИ: ВІД КОНЦЕПТУ «ПРОЗОРОГО МІСТА» ДО ПОРТАЛУ ВІДКРИТИХ ДАНИХ

В статті розглядаються напрями формування відкритості та прозорості засобами інформаційно-телекомунікаційних технологій. Зроблено висновок, що розміщення інформації про діяльність публічних органів влади у формі відкритих даних повинно стати одним з основних завдань при формуванні і реалізації принципів відкритого уряду в нашій державі.

Ключові слова: публічні органи влади, прозорість та відкритість влади, інформаційно-комунікаційні технології, прозоре місто, портал відкритих даних.

Kuspliak Igor

THE TRANSPARENCY AND OPENNESS OF THE POWER: FROM THE CONCEPT OF "TRANSPARENT CITY" TO THE OPEN DATA PORTAL

One of the most necessary preconditions for the sustainable democratic development is a transparent and open government. In the study of the phenomenon of openness and transparency there must be approached three positions. The first one is the quality of the existing legal framework of the power functioning in the context of openness and transparency. The second one lies in the presence of effective and specific mechanisms and ways of the implementing of the public access to information about government activities. And the third one is the level of the political culture of subjects of the political process.

The legislative framework is formed in Ukraine today, which is largely focused on the regulation of the access to the public information. Despite the sufficient number of the legislative acts regulating unimpeded access to the information about government activities, the situation in Ukraine with the openness and transparency of

government is still far from the civilized norms and often denies demands of modern democratic development, for what our country is paying dearly with distrust of the international community and foreign investors. Laws have legal contradictions and inconsistencies, and take a long time for development, according to the author, especially because there is still no information codex in a broad meaning.

The possibility of the coverage of the authorities activity through the Internet (on their own websites) is just a small part in the total number of options for the authorities to inform masses about their activities, but including the rapid development of ICT it is very important in the context of the needs of citizens in information sphere is getting of services. The monitoring of the government official websites is one of the best tools for detecting the errors in the body work, ensuring openness and transparency of decisions and the possibilities of the public control over the activities of government.

The another (and more ambitious) example is a creation of open data portals.

The distribution and the reusing of these public authorities, i.e. the using of data for some other purposes than it was envisaged in the collection of data, is a new approach and a global trend.

The creating of the open data portal is a possibility of a communication between state and society to collect suggestions of the citizens, the allocation of the policy priorities and forming stable relationships. In the second it's a platform for exchange of the best practices between government and

Taking into account the analyzed experience, believe that placing of the information about the public authorities activities in the form of open data must become one of the main objectives in the formation and implementation of the principles of open government in our country.

Keywords: public authorities, transparency and openness of government, Informational-Communicational Technologies, transparent city, open data portal.

ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ: ОТ КОНЦЕПТА «ПРОЗРАЧНЫЙ ГОРОД» К ПОРТАЛУ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

В статье рассматриваются направления формирования открытости и прозрачности средствами информационно-телекоммуникационных технологий. Сделан вывод, что размещение информации о деятельности публичных органов власти в форме открытых данных должно стать одной из основных задач при формировании и реализации принципов открытого правительства в нашей стране.

Ключевые слова: государственные органы власти, прозрачность и открытость власти, информационно-коммуникационные технологии, прозрачный город, портал открытых данных.

Постановка проблеми. Однією з необхідних передумов сталого демократичного розвитку є прозора та відкрита влада. Вона є запорукою здійснення ефективної політики, яка спроможна створити реальний громадянський контроль, забезпечити права людини та громадянина та зміцнити довіру громадян до влади. Вирішення проблеми відкритості та прозорості влади є одним з напрямків демократичного розвитку України та впровадження європейських принципів діяльності органів влади та цивілізованих норм політичної культури. Але ситуація в Україні із відкритістю та прозорістю влади поки що далека від усталених норм розвинутих демократичних країн, за що маємо низьку довіру з боку міжнародної спільноти та інвесторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями впровадження та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні займаються такі українські науковці, як О.Баранов, С. Дзюба, І. Клименко, А. Семенченко, А. Серенок, С.Чукот та ін., в роботах яких розглянуто питання інформаційного суспільства, нове місце і роль держави в такому суспільстві, сутність електронного урядування, методи та принципи його організації.

Але враховуючи те, що публічні органи влади зобов'язані надавати інформацію у вигляді відкритих даних, їх впровадження відбувається окремо різними органами на власний розсуд без загального бачення процесів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) стали невід'ємним елементом функціонування сучасного суспільства, від яких залежить не тільки розвиток науки і техніки, а й демократії. Отже, актуальним залишаються питання пошуку ефективних інструментів формування відкритої та прозорої влади в контексті сучасних трансформаційних процесів та наявних можливостей ІКТ.

Мета. Автор ставить за мету визначити напрями формування відкритості та прозорості влади засобами ІКТ, зокрема визначити роль порталу відкритих даних для забезпечення відкритості та прозорості влади.

Виклад основного матеріалу. При дослідженні феномену відкритості та прозорості потрібно підходити з трьох позицій. Перша – це якість існуючого нормативно-правового поля функціонування влади в контексті відкритості та прозорості. Друга – це наявність ефективних і конкретних механізмів та способів реалізації доступу громадян до інформації про діяльність влади. І третя – рівень політичної культури всіх суб'єктів політичного процесу.

Сьогодні в Україні сформовано законодавчу базу, яка значною мірою зорієнтована на регулювання доступу до публічної інформації. В Конституції України визначено право громадян на знайомство в органах публічної влади з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею та право на вільне збирання, зберігання, поширення і використання інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Системоутворювальним законом, з позиції забезпечення прав на отримання інформації про діяльність органів влади, який закладає основи інформаційної політики та інформаційних відносин в державі, є Закон України «Про інформацію». Право на інформаційний запит до органів влади закріплено в Законі України «Про звернення громадян». Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого

самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів публічної влади засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки влади .

З 2011 р. діє Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, що становить суспільний інтерес.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» має основною метою саме «забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації». Сам доступ до публічної інформації так само відбувається на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

Отже, прозорість органів влади в контексті доступу реалізується через:

- обов'язки розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;
- організацію доступу до публічної інформації визначеним розпорядником відповідальним підрозділом чи посадовою особою;
- максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації;
- доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- здійснення парламентського, громадського (у т.ч. шляхом проведення громадських експертиз) та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації.

Незважаючи на достатнє число законодавчих актів, які регулюють безперешкодний доступ громадян до інформації про діяльність органів влади, ситуація в Україні із відкритістю та прозорістю влади поки що далека від цивілізаційної норми й часто заперечує вимоги сучасного демократичного розвитку, за що наша держава платить дорогою ціною недовіри світової

спільноти та іноземних інвесторів. Перераховані закони мають юридичні колізії та неузгодження і потребують багато часу для отримання розвитку, на думку автора, насамперед тому, що досі немає інформаційного кодексу в широкому вигляді.

Складність проблеми відкритості та прозорості влади полягає, насамперед, в функціонуванні вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано, в основному, в рамках жорсткого тоталітарного чи авторитарного дискурсу. Питання забезпечення відкритості влади відноситься до дуже делікатної сфери регулювання міжособистісних стосунків, що формує певні додаткові проблеми у цій галузі. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства в цілому, бо відкритість влади настільки ж залежить і від суспільства, від суспільного запиту про державну інформацію, наскільки вона залежить від самої держави. Створення якнайкращого законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості. І важливо, що ці зміни мають відбуватися не лише тільки в свідомості державних діячів, а й у свідомості суспільства в цілому.

Засобами забезпечення прозорості мають бути надання вільного доступу до матеріалів, що відображають діяльність органів управління, та попереднє інформування про підготовку управлінських рішень. Складовою забезпечення прозорості в діяльності органів публічної влади є покладання на них обов'язку інформувати громадськість про організацію своєї діяльності.

Сьогодні інформаційні технології дозволяють реалізовувати таку взаємодію.

Водночас широке впровадження ІКТ у процес взаємовідносин суб'єктів політичного процесу уможливить:

- повну прозорість влади і відкритості її рішень;
- доступ населення до публічної інформації;
- реформування адміністративного апарату;

- руйнування корупційних зв'язків.

Можливість висвітлення діяльності органів влади в мережі Інтернет (на власних веб-сайтах) – це лише невелика частина від загальної кількості варіантів інформування органами влади про свою діяльність, але, враховуючи стрімкий розвиток ІКТ, дуже важливим в контексті задоволення потреб громадян в інформації є отримання послуг.

Моніторинг офіційних сайтів органів влади є одним з найкращих інструментів для виявлення помилок в роботі органу, забезпеченні відкритості та прозорості управлінських рішень та можливостей контролю громадян за діяльністю органів влади.

Перші веб-сайти органів влади були створені більше 15 років тому, але аналізуючи результати моніторингів веб-сайтів на прозорість та відкритість сайтів, уніфікованості рубрик, системність розміщення інформації в контексті задоволення потреб громадян в інформації, інтерактивних можливостей дає зробити висновок, що ефективність цього процесу різниться між публічними органами влади.

У 2014 році коаліцією громадських організацій для визначення дійсного стану інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування та залучення громадськості до розробки місцевої політики було проведено моніторинг офіційних веб-сайтів ста найбільших міст України [1]. Метою дослідження є визначення ступеня використання в діяльності органів місцевого самоврядування елементів електронного урядування для забезпечення оперативного та безперешкодного інформування населення, сприяння прозорості місцевої політики та протидії корупції, зростання якості надання адміністративних послуг, активізації громадськості та її залучення до суспільно-політичних процесів.

Щодо інформаційної наповненості веб-сайтів, можна стверджувати, що більшість міст, що увійшли до вибірки, приділяють достатню увагу наповненості зовнішніх порталів – на 90 % сайтів розміщено більше половини інформації, що увійшла до даної категорії, це який свідчить про те, що міські

ради в значній мірі використовують власний сайт для інформування мешканців територіальної громади та представників бізнесу про свої діяльність, розміщуючи достатній обсяг інформації щодо інфраструктури та життєдіяльності міста та відповідні документи.

Але, в свою чергу, не достатньо уваги приділено розміщенню таких відомостей щодо бюджету. Тільки третина сайтів міст має інформацію про витрати і надходження до місцевого бюджету, наявний документу про бюджет на поточний рік та регулярно розміщують звіти про виконання бюджету за минулий рік (рис. 1).

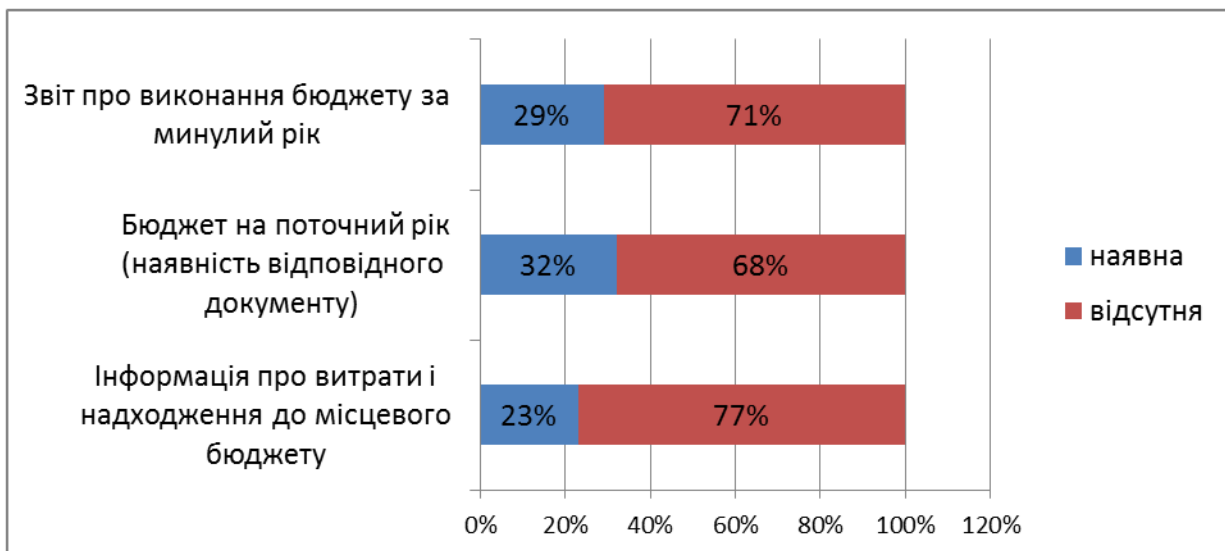


Рис. 1. – Стан висвітлення питання бюджету на сайті міст

Також в результаті моніторингу встановлено, що не достатньо уваги приділено розміщенню ще таких відомостей:

- Відомості про діючі тарифи та пільги (42% наявна, наявна частково – 32%, 26% – відсутня).
- Плани роботи та розклад засідань ради (затверджено відповідним рішенням міської ради) (39% наявна, присутня частково – 30%, 31% – відсутня).

- Відомості про наявні вакансії в ОМС (вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад) (44% наявна, наявна частково – 32%, 24% – відсутня).

- Наявність інформаційних карток адмінпослуг (76% наявна, 24% – відсутня).

Також на сайтах міських рад недостатньо приділено увагу розміщенню інформації щодо «Інформація про стан та використання комунального майна» - ці відомості наявні лише близько половини сайтів.

За результатами моніторингу встановлено таку закономірність, що на більшості сайтів відсутня інформація з такої важливої сфери діяльності міської ради, яка пов'язана з земельними питаннями. Інформація щодо «Оголошення про земельні аукціони та конкурси» знайдена лише більше як на третини сайтів, а «Результати земельних аукціонів та конкурсів» розміщено тільки на чверті сайтів, які брали участь у моніторингу (рис. 2).



А)

Б)

Рис. 2. – Розміщення на сайтах інформації щодо земельних питань

А) Оголошення про земельні аукціони та конкурси

Б) Результати земельних аукціонів та конкурсів

Як відомо, саме в сфері земельних відносин фіксується найвищий рівень корупції та зловживань з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування. З огляду на це можна дійти висновку, що приховування інформації про оголошення про земельні аукціони та конкурси і оприлюднення

їх результатів є не випадковим явищем, а умисною політикою сприяння корупційним діям [1].

Показовим є приклад реалізації концепту «Прозорого міста», м. Мартін, Словаччина. Кращі представники муніципалітету в місті Мартін вирішили боротися з корупцією власними силами та шляхом. У співпраці з місцевим відділенням всесвітньо відомою організацією Transparency International місто створило і запустило проект «Прозоре місто» [3].

Його метою є усунення простору корупції, всі процеси, кроки і рішення міста є прозорими та відкритими. Це робиться за допомогою інструментів, які муніципалітет дає в руки своїм громадян, а також шляхом заохочення громадян взяти участь і бути активними спостерігачами того, що відбувається в мерії і, отже, безпосередньо виступати в ролі «керівників».

Всі міські договори, рахунки, прийом на роботу співробітників, оренда і продаж нерухомості, грантові програми і черга на житло і багато іншого були оприлюднені в мережі Інтернет. Електронні аукціони (проведення тендерів онлайн), які були частиною проекту, допомогли зберегти муніципалітету третину попередніх витрат.

Незважаючи на яскравий приклад та вдалу реалізацію (було відзначено навіть міжнародними конкурсами), наразі у Словаччині тільки два міста змогли впровадити даний проект, інші ж міста не готові взяти на себе таку відповідальність.

Ще одним наглядним свідченням відкритості та прозорості влади у країнах розвиненої демократії є те, що влада виступає чи не найбільшим виробником інформаційного продукту на національному рівні. Наприклад, у США понад 60% відомостей про діяльність держави виробляється самою державою. Уряд США входить до числа 20 найбільших рекламних агентств країни, конкуруючи з такими корпораціями як «Кока-Кола». Річні витрати керівництва США на рекламу складають сотні мільйонів доларів.

Інший приклад (і більш масштабний) – це створення порталів відкритих даних.

Розповсюдження і повторне використання даних публічних органів влади, тобто використання даних для інших цілей, чим це передбачалося при зборі даних, є новим підходом і світовим трендом.

Світовий досвід відкриття даних свідчить про велику корисність такого підходу, особливо враховуючи різноманіття потреб сучасного інформаційного суспільства. Сервіси, що надають доступ до відкритих даних, – це один з напрямів взаємодії держави і громадян, що найбільш розвиваються, у всіх розвинених країнах світу.

У 2015 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», яким передбачається розміщення даних в мережі Інтернет у вигляді масивів даних, організованих у форматі, що забезпечує їх автоматичну обробку в цілях повторного використання без попередньої зміни людиною, і на умовах її вільного (безкоштовного) використання [4].

Метою закону є надання громадянам даних з інформаційних систем і баз даних органів влади, що стосуються питань тих, що мають суспільне значення.

Як приклад, можна відзначити діючий Національний портал відкритих даних [2], але за 2014–2015 роки отримали активний розвиток вже існуючі проекти суспільних порталів відкритих даних, підтримуваних некомерційними організаціями і співтовариствами розробників.

Розглянувши приклади організації та функціонування порталів відкритих даних можна виділити їх основні цілі :

- збільшити прозорість та відкритість у діяльності органів влади, допомогти громадянам зрозуміти, як працюють органи влади, як використовуються кошти платників податків тощо;
- допомогти в отриманні необхідної інформації для забезпечення потреб громадян, зокрема й повсякденних;
- надати доступ бізнесовим організаціям до наявних даних для забезпечення здорової конкуренції, можливості створення нових інноваційних продуктів;

- дати розробникам можливість створювати нові соціально корисні сервіси.

З одного боку, створюваний портал відкритих даних – це можливість комунікації між державою і суспільством для збору пропозицій громадян, виділення пріоритетів державної політики та формування стійких зв'язків. Друге – це майданчик для обміну кращих практик між органами влади та бізнесовими організаціями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, відкритість та прозорість – основні вимоги для ефективного функціонування державної влади, яка сформована демократичним шляхом. У разі недотримання таких вимог суспільний контроль за діями влади є неможливим. А закритість та непрозорість в діяльності органів влади є каталізатором її корупційності, зниженням довіри до неї як з боку громадян, так і міжнародної спільноти.

Враховуючи розглянутий досвід вважаємо, що розміщення інформації про діяльність публічних органів влади у формі відкритих даних повинно стати одним з основних завдань при формуванні і реалізації принципів відкритого уряду в нашій державі.

Література.

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс]; за. заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. – 86 с.

2. Національний портал відкритих даних // Режим доступу: <http://data.gov.ua/>.

3. Офіційний веб-сайт м. Мартіна «Прозоре місто» // Режим доступу: www.transparentnemesto.sk.

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних //Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 25, ст. 192.

Ларіна Наталя Борисівна,

*перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації
керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму та політичного
менеджменту НАДУ при Президентіві України, к.пед.н.*

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ВІД СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДО НОВОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ

У статті розглядаються особливості соціальної політики в сучасних соціальних державах в умовах глобалізаційних процесів, можливості застосування політичного маркетингу в розвитку української держави. Проаналізовано поняття «соціальна політика», «вирішення політичних конфліктів». Розглянуто політичні передумови та чинники внутрішньополітичних стратегій України, проблеми реалізації політичних стратегій залежно від моделей демократизації.

Ключові слова: ефективність, соціальна політика, соціалізація, соціалізаційна ефективність політичних систем, соціальна держава, соціальна модель соціальної політики, політичний маркетинг.

Larina Natalya

SOCIAL POLICY: FROM THE SOCIAL SECURITY SYSTEM TO THE NEW DEVELOPMENT PARADIGM

The article is about following aspects: political effectiveness of social politics upon conditions of market transition: problem of socialization of économie development. The term “social dimension” introduced into the scholar language a few years ago has embraced all the social problems as well as the theory and practice of social planning. The social integration not only joins the general process but becomes the priority of the 21st century capable of becoming a connecting link of all aspects of the integration, moreover, of influencing their efficiency and progressive development.

Keywords: social state, social policy, social partnership, democratic political regime, legal state, liberal state, social democracy.

Ларина Наталья Борисовна

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ОТ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ К НОВОЙ ПАРАДИГМЕ РАЗВИТИЯ

В статье рассматриваются особенности социальной политики в современных государствах в условиях глобализационных процессов. Определяется роль социальной политики как стратегии гражданского общества. Анализируются возможности применения политического маркетинга в развитии украинского государства. Проанализированы понятия «социальная политика», «разрешение политических конфликтов». Рассмотрены политические предпосылки и факторы политических стратегий Украины.

Ключевые слова: эффективность, социальная политика, социализация, социализационная эффективность политических систем, модель социальной политики, политический маркетинг.

Постановка проблеми. Побудова в Україні правової, демократичної, соціальної держави – стратегічний напрям державотворчих процесів. У сфері соціальної політики ключовим фактором, що заперечує або виправдує конкретні методи і форми діяльності, традиційно вважається ефективність. Тому більшість проблем реалізації соціальної політики можна об'єднати в одну, найбільш загальну й актуальну як на регіональному, центральному, на міждержавному рівнях – проблему ефективної організації роботи системи адміністративно-політичного управління. Актуальність цієї проблеми зростає в умовах постіндустріального суспільства. Все це висуває на передній план проблему соціалізації економіки, розвитку її системи заради людини та задоволення культурних, духовних та матеріальних потреб. Соціальна політика в комплексі забезпечує підвищення рівня інтегральної (загальної) ефективності функціонування систем.

Аналіз останніх досліджень. Сутність соціальної політики та її роль в управлінні соціальною сферою досліджується в працях таких авторів: С. Андреев, Б. Голодець, В. Гордин, Є. Горяєва, С. Захарова, Ф. Котлер, В. Мелиховський, А. Решетніков, Л. Роберто, Є. Смирнова, К. Фокс, О. Холмз та ін. З-поміж сучасних українських учених, що досліджують цю проблематику, слід назвати С. Бульбенюк, В. Гончара, Д. Гордієнко, В. Гошовську, В. Давиденко, В. Жукова, О. Кіндратець, А. Колодій, В. Куценко, В. Медведчука, Д. Неліпу, О. Панкевича, Я. Пасько, Т. Перглер, А. Плехника, Т. Семигіну, А. Сіленко, В. Скуратівського, О. Скрипнюка, В. Цвиха, Л. Четверикову та ін.

Виклад основного матеріалу. Множинність значень поняття «ефективність» і труднощі його однозначного визначення (навіть у рамках конкретного аналізу) відбиваються і в термінології. В англomовній літературі поряд з поняттям, що позначає ефективність, часто використовується поняття, яке перекладається як результативність, продуктивність. Поряд з цими термінами широко використовується поняття, яке перекладається як ступінь ефективності функціонування. Воно дозволяє ввести у визначення ефективності якісний аспект.

Якщо розглянути зміни в підходах до аналізу умов ефективної соціальної політики через призму розвитку моделей організаційних систем, то можна виділити три типи системних моделей, кожний з яких базується на організаційних принципах, вироблених, відповідно, «класичною школою», кібернетичним підходом, синергетичним підходом. Механічний тип організаційної системи характеризується вкрай слабкою структурною реакцією на зміни середовища. Для організаційних систем такого типу характерними є невеликий інноваційний потенціал і незначні можливості реалізації. Конфлікт між бюрократією і змінами (інноваціями) є досить відчутним. Адаптивний тип організаційної системи характеризується пристосуванням до змін зовнішнього середовища. Організаційні системи такого типу реагують, намагаючись

пристосувати свою організаційну структуру до нових умов. Тип зворотного зв'язку в даному випадку є негативним.

Креативний тип системи характеризується активною роллю і гнучкою організаційною структурою. Організації такого типу орієнтовані на внутрішньоорганізаційний розвиток і розвиток зовнішнього середовища. Вони здатні оперативно змінювати як мети діяльності, так і структуру. Тип зворотного зв'язку в цьому разі є позитивним. Синергетичний підхід визначив також і нові умови ефективності: необхідність відмовлення від штучного нав'язування напрямків розвитку систем; актуалізація «чутливості» до стартових умов, що полягає у виокремленні особливого за умов генезису організації; визначення ефективності управлінської діяльності не через аналіз кількості витрачених ресурсів, а за допомогою дослідження якісного розподілу управлінського впливу (конфігурації адміністративного впливу); визнання множинності потенційних сценаріїв розвитку систем, для ефективної політики важливо враховувати максимальну кількість сценаріїв або моделей; прискорений якісне зростання системи визначається включенням механізмів позитивного зворотного зв'язку, що призводить до «режимів із загостренням». Таким чином, новий системний показник ефективності став складнішим, оскільки містить традиційні, економічні, психологічні (мотиваційні), структурно-комунікативні складові [1, с. 34].

Нині з кожних 10 громадян України 3 мають статус пенсіонера. За середнім показником, по країні 304 пенсіонери на 1000 населення, найбільше значення він має у Чернігівській області – 352, та Черкаській – 338. Середній розмір призначених місячних пенсій усім категоріям пенсіонерів у 2011 р. перевищив розмір загального прожиткового мінімуму (відповідно 1253 та 1017 грн). У порівнянні з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, це співвідношення виглядає ще більш оптимістично (розмір пенсії більший на 52,4 %), проте пояснюється цей факт значно нижчим розміром прожиткового мінімуму для даної групи населення (822 грн). Така позитивна динаміка для обох співвідношень спостерігається протягом останніх

років. Водночас співвідношення середнього розміру пенсії та заробітної плати скорочується значно повільніше – з 36 % на початок 2001 р. до 47% на початок 2012 р. [2, с. 155].

Одночасно слід взяти до уваги зростання споживчих цін, при цьому ціни (тарифи) на споживчі товари (послуги) у 2011р. зросли на 4,6 %, що майже вдвічі менше за відповідний показник 2010 р. У перерахунку на долари США на початок 2011 р. середній розмір пенсій усіх категорій пенсіонерів в Україні становив 144,7, що менше, ніж у Білорусі (194,9) та Росії (249,3). На 1 січня 2012 р. середній розмір пенсії усіх категорій пенсіонерів в Україні становив 156,9 дол. США, на 1 квітня – 160,2 дол. США, на 1 липня – 177,9 дол. США [3, с. 156].

Невідповідність матеріальних потреб пенсіонерів розміру винагороди за багаторічну працю (а серед пенсіонерів 4,5 млн. ветеранів праці) є однією з причин того, що ці люди продовжують працювати після досягнення ними пенсійного віку. Так, за даними вибірових обстежень населення (домогосподарств) з питань економічної активності середньомісячна кількість економічно активного населення віком 15–70 років у 2011 р. становила 22,1 млн осіб, з яких 1,8 млн – особи пенсійного віку. Серед економічно активних осіб пенсійного віку переважаюча більшість (1808,0 тис. осіб) була зайнята економічною діяльністю і лише незначна частка (1,0 тис. осіб), не маючи роботи, активно її шукала [2, с. 157].

Ефективна соціальна політика визначає модель взаємодії держави і суспільства, економіки і людини. Визначення спрямованості соціальної політики визначає стратегію соціально-політичного маркетингу. Розглянемо критерії ефективності соціальної політики у співвідношення із соціально-політичним маркетингом. Питання визначення ефективності соціальної політики в українській науковій літературі вивчено недостатньо. На нашу думку, це пов'язано з тим, що комплекс заходів, який традиційно вважали соціальною політикою в Радянському Союзі, є набагато вужчим від того феномену, що існує сьогодні. Тому проблемі з'ясування ефективності

соціальної політики присвячено праці сучасних науковців. Так, Б. Ракитський визначає ефективність соціальної політики як рівень відносин соціальних груп з приводу збереження і зміни соціального стану населення загалом і класів, що його становлять, прошарків, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп, соціальних спільнот (сім'ї, населення міста, регіону).

А. Сіленко вважає, що, з одного боку, ефективність соціальної політики залежить від мистецтва поєднання інтересів індивідів і держави, рівнів спільнот, груп у сфері соціальних відносин, а з іншого – від ефективності системи взаємодії державної влади, яка постійно оновлюється, недержавних структур, самої особи щодо життєзабезпечення та розвитку [4, с. 118].

Існують загальносоціологічні теорії, які, аналізуючи ефективність соціальної політик, спираються на концепцію солідарності Е. Дюркгейма, підхід В. Зомбарта, структурно-функціональний аналіз Т. Парсонса, аналіз класових відносин та ідею зменшення ролі держави К. Маркса, системний підхід Н. Лумана до інституціоналізації форм допомоги у розвитку суспільства, аналіз взаємодії системного і життєвих світів, проаналізованих Ю. Хабермасом. Проаналізована проблематика ефективності соціальної політики і перспектив її розвитку в працях таких західних соціологів, як П. Абрахамсон, П. Алкок, П. Бурдьє, Н. Дікін, П. Розанваллон, Р. Титмусс, С. Хорт, Г. Еспін-Андерсон.

Предметом соціальної політики є регулювання й узгодження взаємодій груп суспільства, інтересів різних соціальних груп, людини й суспільства з метою збалансованого розвитку. Таке розуміння поступово формувалося в процесі тривалого розвитку комплексу соціальних наук. Соціальною політикою держави є діяльність органів влади й громадських інститутів, з метою узгодженням інтересів різних соціальних груп [5, с. 87].

Об'єктом соціальної політики є відносини, процеси діяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування безпеки людини, задоволення соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей через забезпечення чіткого функціонування соціально-політичних інститутів, суб'єктів соціальної політики, координації, узгодження діяльності

системи, спрямування на формування оптимального співвідношення пропорцій між елементами, дій усіх її учасників, форм, методів і засобів соціальної політики, забезпечення соціальної стабільності, соціальної безпеки.

Суб'єктом реалізації соціальної політики в сучасному світі традиційно є держава. Саме держава гарантує можливість ефективної взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільне впорядкованого і суспільне захищеного системного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Тобто держава є гарантом здійснення соціальної політики, головним суб'єктом. Поєднання у державі функцій гаранта реальних можливостей для регулярного здійснення соціальної політики та функцій одного з суб'єктів соціальної політики є маловірогідним. Отже, у громадянських суспільствах державна соціальна політика здійснюється у багатосуб'єктному середовищі, її цілі і зміст формуються як результат взаємодії держави із суб'єктами громадянського суспільства та їх представниками.

В Україні зберігається інституціональна модель соціальної політики, що дісталася у спадщину від радянської патерналістської моделі з елементами ліберальної моделі. Але в умовах сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів посилюється вплив ринкових механізмів регуляції соціально-політичних процесів у державі. Саме соціально-політичний маркетинг як технологія управління соціальними процесами здатен ефективно вплинути на формування певної і конкретно визначеної соціальної політики, підсилюючи конкурентоспроможність держави в світовому просторі і добробут її громадян.

Моделі соціальної політики соціальних держав пройшли тривалий процес еволюції. Внаслідок цього соціальній державі вдалося усунути асиметрію прав та обов'язків громадян, поєднати принципи солідарності та особистої відповідальності, досягти втілення як ліберальних, так і соціальних цілей. У сучасних умовах в основі виклику соціальній моделі, наприклад, Німеччини, є уповільнення темпів росту ВВП, інші фактори є похідними [6, с. 246].

Моделі соціальної політики виходять із сутності соціальної держави, яка може бути визначена як демократична, правова держава, яка характеризується спрямуванням соціальної політики на досягнення в суспільстві соціальної злагоди, соціальної справедливості та забезпечення добробуту всіх верств населення завдяки ефективній реалізації політики соціального партнерства, організацію та здійснення державної влади на демократичних, правових засадах, досягнення соціальної справедливості, яка виявляється через оптимальне поєднання соціальної рівності та економічної свободи.

Існування в державі демократичного політичного режиму з наявним розвиненим громадянським суспільством й реалізація основних засад правової держави, виступаючи необхідними умовами діяльності соціал-демократичних партій і створюючи можливості поєднання ефективної економіки та ефективної соціальної політики, виступають одночасно політичними передумовами виникнення та розвитку базових принципів соціальної держави. Реалізація принципу людської гідності, соціальної справедливості, субсидіарності, соціального партнерства й принципу державного втручання в економіку, можливі лише за умов, з одного боку, створення необхідних умов для соціальної та економічної активності громадян шляхом реального гарантування особі, окрім громадянських та політичних, основних економічних, соціальних і культурних прав, а з іншого – визнання особи найвищою суспільною цінністю й запровадження державного піклування про становище кожного громадянина. Сприяючи на етапі становлення соціальних держав консолідації суспільних вимог і наполягаючи на розширенні числа тих, хто претендував на соціальну допомогу, інститути громадянського суспільства прискорили перетворення держави на соціально відповідальний інститут, у подальшому здійснюючи контроль за діяльністю владних структур в соціальній та економічній сфері.

Формування демократичного політичного режиму зумовило проведення базових реформ в політичній та соціальній сферах, що призвело до створення необхідних умов зародження основ соціальної держави в Україні. Зокрема, такі зміни в політичній сфері, як послаблення централізованого державного

управління та руйнація авторитарно-бюрократичної системи, відмова від панування командно-адміністративних методів, формування нового підходу до розуміння основних прав і свобод людини й громадянина та обов'язків держави щодо їхнього гарантування, призвели до зростання ступеня залучення громадян до суспільного життя, орієнтацію на саморозвиток індивідів. В економічній сфері з переходом до демократичного політичного режиму розпочались процеси роздержавлення, приватизації, дерегуляції, поширення свободи підприємництва, торгівлі, запровадження елементів вільної ринкової економіки з притаманним їй принципом приватної власності, що заклало економічні підвалини формування соціальної держави в Україні. Завдяки переходу до демократичного політичного режиму та відмови від тоталітарних методів досягнення консенсусу шляхом диктату було створено необхідні умови для заснування соціально-трудових відносин на засадах соціального діалогу та розвитку системи соціального партнерства. Організація соціальної сфери відповідно до основних демократичних принципів, а саме принципу індивідуальної свободи й політичної рівності та принципу пріоритету прав і свобод людини, з одного боку, перетворила індивіда з пасивного об'єкта на активний суб'єкт соціальної політики та зробила рівноправним партнером держави, надаючи йому можливість обирати між різноманітними формами здійснення соціального захисту (підтримкою держави, інститутів громадянського суспільства та самопомогою), а з іншого – зосредила увагу державної соціальної політики виключно на незахищених верствах населення.

З метою ефективності соціальної політики важливим є становлення системи соціального партнерства в Україні, як системи, в межах якої відбувається взаємодія рівноправних та автономних суб'єктів, регулювання соціально-трудових відносин шляхом ефективного й безконфліктного поєднання їхніх інтересів, виступає головним чинником перетворення України на повноцінну соціальну державу. Водночас, аналіз розвитку профспілкових організацій та організацій підприємців в Україні на сучасному етапі дає змогу стверджувати, що попри їхню значну кількість, вони не відображають інтересів

переважної більшості робітників та роботодавців, а їхня діяльність, як суб'єктів соціального партнерства, характеризується недостатньою активністю, що свідчить про продовження стадії формування зазначених суб'єктів. Це зумовлює активну участь держави у розвитку системи соціального партнерства, що дає змогу стверджувати про формування в Україні тристоронньої моделі такої системи. Політика соціального партнерства як система дій, спрямованих на гармонізацію соціально-трудових відносин і попередження конфліктів між найманими працівниками та роботодавцями, досягнення між ними миру й співробітництва, гарантування прав і свобод обох сторін, стала чинником розбудови західних моделей соціальної політики.

За умов недостатнього рівня розвитку громадянського суспільства, слабкої правової захищеності населення та відсутності глибоких демократичних традицій організації соціального, економічного й політичного життя, підвищення ролі держави, як гаранта рівноправної участі всіх сторін системи соціального партнерства у переговорах, є важливим чинником розбудови соціально орієнтованої економіки, утвердження економічної демократії та становлення соціальної держави в Україні. З цією метою політика держави має спрямовуватись на забезпечення всіх необхідних умов розвитку профспілок і організацій роботодавців як суб'єктів соціального партнерства, гарантування економічної свободи громадян і запровадження тарифної автономії, утвердження солідарної системи участі суб'єктів соціального партнерства у виробленні соціальної політики та вирішенні соціально-трудових спорів [7, с. 98].

Для ефективної соціальної політики в Україні необхідна цілеспрямована її розбудова, основним чинником якої виступає здійснення активної та виваженої соціальної політики. Аналіз реалізації останньої показав, що нині вона не має ознак сильної та послідовної політики, яка характерна для соціальної держави. Значною мірою це зумовлено відсутністю чіткої концепції розвитку України як соціальної держави та відповідної їй соціальної політики, яка б мала статус офіційного, обов'язкового до виконання, правового

документу. Водночас здійснення соціальної політики відповідно до страхових принципів у поєднанні з адресним захистом малозабезпечених категорій громадян, яке в даний час має місце в Україні, дає змогу стверджувати, що соціальна політика є необхідним чинником розбудови основ соціальної держави.

Дослідження ефективності соціальної політики в Україні за умов модернізації є науковим напрямком, у якому за розходження підходів є низка загальних положень і дослідницьких тенденцій: визнання інновацій у сфері адміністративно-політичної модернізації як ключового фактора підвищення її ефективності, необхідність переміщення уваги дослідників з техніко-економічних сфер реформування на соціально-політичні, визнання за останніми більш високого потенціалу розвитку, необхідність концептуалізації поняття «соціальна ефективність» і пошук методів її виміру і, нарешті, пошук моделей соціально-ефективної політики.

Висновки. Ефективність соціальної політики зумовлює поглиблення теоретико-методичних і організаційних засад розвитку механізмів їх регулювання на основі підвищення соціальної відповідальності і забезпечення соціальної стабільності на рівні держави, суспільства та окремої особи.

Критерієм ефективності соціальної політики є підвищення соціальної відповідальності держави, бізнесу і особи за стійкість населення і країни до соціальних збурень, зміни соціально-економічних факторів розвитку, соціальна безпека. Критерієм ефективності консервативної, соціально-демократичної і ліберальної моделей соціальної держави є забезпечення соціальної безпеки суспільства і окремої особи, що втілюється через соціальну політику держави і регіонів, спрямовану на реалізацію взаємопов'язаних захисної функції і функції розвитку.

Чинниками ефективності соціальної політики є, наприклад, рівень індивідуального добробуту, освітньо-професійний рівень, стан здоров'я, вікова категорія, загальнокультурний рівень, індивідуальні психофізіологічні особливості, індивідуальна система цінностей і життєвих пріоритетів.

Критерієм ефективності є рівень соціального партнерства органів державного управління, бізнес-структур і органів місцевого самоврядування, які включають: збереження провідної ролі держави у забезпеченні і гарантії прав усіх громадян; широку реалізацію функції держави як посередника у соціальному діалозі; підвищення соціальної відповідальності бізнесу і зацікавленості бізнес-структур у вирішенні соціальних проблем території; здійснення місцевим самоврядуванням функцій реалізації власних і делегованих державою повноважень із соціального захисту населення, фактору волевиявлення і реалізації прав громадян, об'єднувальної ідеї як фактору самоорганізації та підвищення соціальної активності й соціальної відповідальності населення; формування нової соціальної моделі взаємодії партнерів щодо подолання вилучення особи з соціального життя. Розроблено механізм регулювання соціальних процесів на засадах соціального партнерства задля формування і підвищення соціальної стійкості населення.

Формування активної соціальної позиції, почуття причетності й соціальної відповідальності за стан громади, врахування інтересів груп населення через індивідуальні інтереси окремих осіб, поєднання територіального аспекту з трудовою, економічною, соціально-культурною та іншими сферами інтересів населення потребує функціональних трансформацій системи муніципального менеджменту в бік посилення функцій соціальної координації, регулюючої, організаційної та мотиваційної функцій.

Література.

1. Семигіна Т. В. Порівняльна соціальна політика: / Семигіна Т. В. – К. : МАУП, 2005. – К.МАУП, 2005. – 246 с.
2. Качалова І. Соціальні індикатори рівня життя населення. Статистичний збірник – К., 2012. – 249 с.
3. Пасько Я. І. Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння / Ярослав Ігорович Пасько. – К. : ПАРАПАН, 2008. – 272 с.

4. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 118–128.

5. Макарська О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика, розробки та оцінки. : Монографія. – К : Ліра, – К., 2004. – 328 с.

6. Кремень В. Г. Україна: ідентичність у добу глобалізації: (начерки метадисциплінарного дослідження) / Василь Кремень, Василь Ткаченко. – К. : Т-во «Знання» України, 2013. – 415 с.

7. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : моногр. ; за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. –К. : НІСД, 2007. – 396 с.

Мельник Людмила Анатоліївна,

доцент кафедри управління охороною суспільного здоров'я,

НАДУ при Президентіві України, к.держ. упр.

ЕМІГРАЦІЯ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА НАСЛІДКИ

У статті розглянуто тенденції та наслідки еміграції, зокрема медичних працівників. Проаналізовано причини еміграції та можливість працевлаштування медичних працівників за кордоном. Виявлено позитивні та негативні сторони міграційних процесів для країни-реципієнта та країни-донора.

Ключові слова: еміграція, ринок праці, медичні працівники.

Mel'nyk Lyudmyla

EMIGRATION OF HEALTH CARE WORKERS:

TRENDS AND IMPLICATIONS

The article examines the trends and consequences of emigration, including health professionals. Analyzed the causes of emigration and employment opportunities of health workers abroad. The positive and negative aspects of migration for the recipient country and the donor country.

Keywords: emigration, labor market, health care workers.

Мельник Людмила Анатольевна

ЭМИГРАЦИЯ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ:

ТЕНДЕНЦИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ

В статье рассмотрены тенденции и последствия эмиграции, в частности медицинских работников. Проанализированы причины эмиграции и возможность трудоустройства медицинских работников за рубежом. Выявлены положительные и отрицательные стороны миграционных процессов для страны-реципиента и страны-донора.

Ключевые слова: эмиграция, рынок труда, медицинские работники.

Постановка проблеми. Сьогоднішня ситуація в Україні характеризується збільшенням рівня безробіття, низьким рівнем заробітної плати, фактичним порушенням конституційних прав громадян на працю, відсутністю можливостей для кар'єрного зростання, незадовільними житловими умовами, що призводить до трудової еміграції.

Трудова міграція (зокрема, і лікарів) має три складові: еміграція, імміграція та внутрішня міграція.

Саме трудова еміграція є результатом прорахунків соціально-економічної політики держави та впливає на всі сфери суспільного життя. Не є виключенням і еміграція медичних працівників, які становлять окремий сегмент світового ринку праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми зайнятості населення, шляхи удосконалення механізмів державного регулювання та державної політики зайнятості досліджувалися багатьма зарубіжними та вітчизняними науковцями і практиками. Важливим внеском у вирішення цих проблем є наукові праці В. Васильченка, І. Веселяк, Н. Діденко, Е. Лібанової, В. Міненко, Т. Панюк, Ю. Стадницького, І. Шкіндюк та інших. Однак вони не виокремлюють ринок праці медичних працівників та їх еміграцію. У той же час науковці, які досліджують питання розвитку системи охорони здоров'я в Україні, більше приділяють уваги саме необхідності її реформування, зміні системи фінансування, покращення структури, а міграцію медичних працівників згадують лише в контексті дефіциту кадрів.

Метою дослідження є аналіз наслідків для України трудової міграції медичних працівників на європейському ринку праці, на основі якого запропоновано напрями вдосконалення державної політики зайнятості медиків у сьогоднішніх соціально-економічних та політичних умовах розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Проблема міграції, маючи всезростаючий глобальний вимір, для України стає одним із питань національної безпеки. Масштаби міграції не просто великі, а такі, що здійснюють різносторонні суттєві впливи на демографію, економіку, соціум і суспільну свідомість.

Особливо масштабною та актуальною нині є еміграція з країни, виїзд на певний час чи й назавсім українського населення.

За даними Міжнародної організації з міграції, станом з 1991 року по 2010 рік емігранти з України становлять 6,5 млн осіб. За офіційними оцінками, що базуються на обстеженнях Державної служби статистики, чисельність працівників-мігрантів була меншою й сягала 2-3 млн осіб [3].

Аналіз кількості осіб, які виїхали з України впродовж 2002–2013 років (рис. 1), свідчить, що з 2002 року по 2012 рік відбувається поступове зниження еміграції українського населення. Так, у 2002 році кількість емігрантів становила 76,3 тис. осіб, у 2006 році – 29,9 тис. осіб, а в 2012 році – 14,5 тис. осіб. Однак із 2013 року відбулося збільшення кількості осіб, які залишають Україну (22,2 тис. осіб), що пов'язано із сучасною економічною та політичною ситуацією в країні [5].

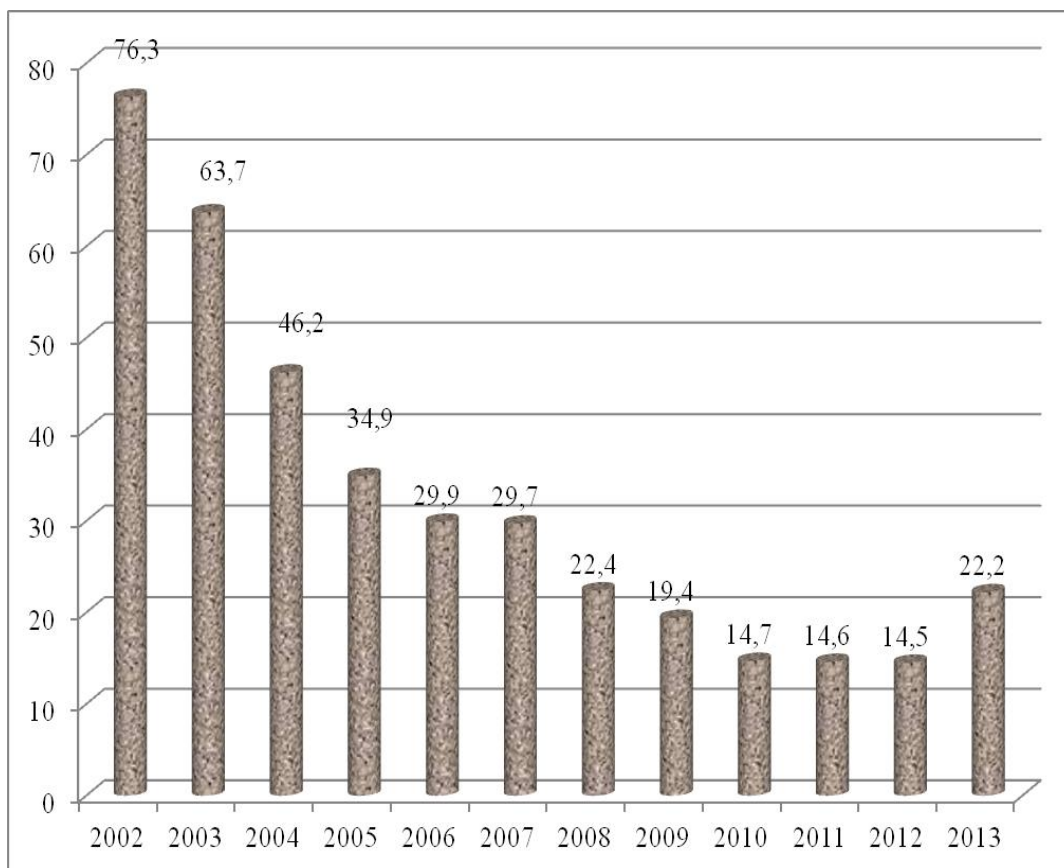


Рис. 1 Кількість громадян, які виїхали з України впродовж 2002–2013 років, тис. осіб

Географія основних маршрутів виїзду за кордон на постійне місце проживання за останнє десятиліття практично не змінювалася – Росія, Німеччина, США, Ізраїль, Білорусь, Чехія, Канада (рис. 2).

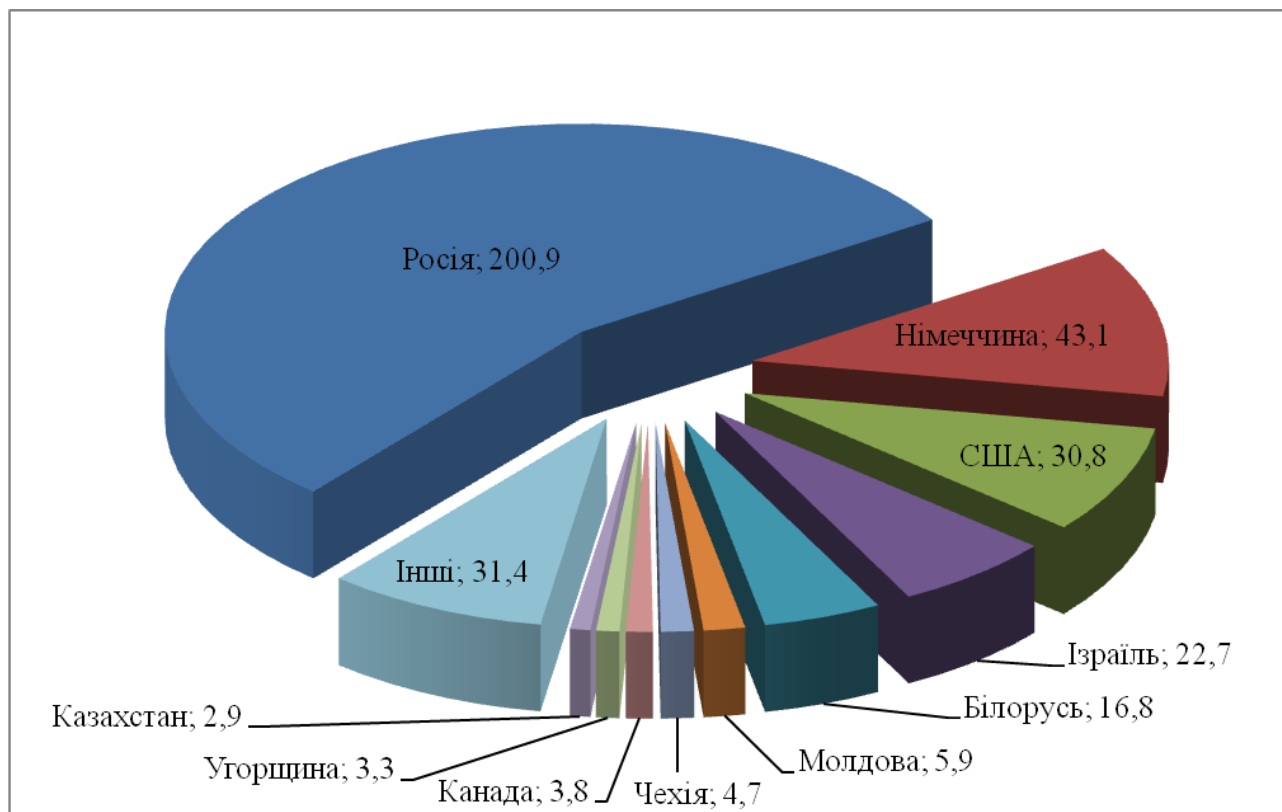


Рис. 2 Перелік країн, куди емігрували українці
впродовж 2002-2012 років, тис.осіб [6]

Не можна залишити поза увагою основні причини виникнення міграції медичних працівників. Основною з них є відмінність у заробітній платі. Так, наприклад, у Фінляндії лікарі загальної практики отримують у 6 разів більше, ніж в Естонії; у Франції – у 10 разів більше, ніж у Румунії [9, с. 3]. Крім того, на міграцію впливають і кращі умови медичної діяльності, рівень новітніх технологій, можливості підвищення кваліфікації, отримання нового професійного досвіду та певних соціальних гарантій у країні-реципієнті (приймаючій країні). У той же час існують умови, які стримують міграційні процеси серед медичних працівників, серед яких значне місце займає знання

мови, традиції у медичній освіті та професійній практиці, формальні та неформальні правила економічної поведінки.

Водночас спільний європейський ринок супроводжують певні ризики: виникнення дефіциту кадрів або зміни у політиці зайнятості в одній країні впливають на ринок праці іншої країни.

Розглядаючи діяльність медичних працівників, ми спостерігаємо ситуацію, що в Україні зберігається тенденція до скорочення їх кількості. Якщо у 2000 році брак лікарів становив 39 тис. осіб, то вже в 2011 році збільшився до 50 тис. осіб. За даними Міністерства охорони здоров'я, станом на 1 липня 2013 року укомплектованість лікарських посад становить 82 % та молодших медичних працівників – 89 % [6].

Як свідчить аналіз, головними причинами скорочення чисельності лікарів є: значна кількість осіб пенсійного віку; низька заробітна плата, що змушує лікарів і медичних сестер залишати державну медицину, а іноді й взагалі медичну діяльність, або емігрувати.

За деякими даними, у Європі й США працює близько 20 тисяч лікарів із країн колишнього СРСР, у тому числі і з України. Найчастіше вони обирають Східну Європу, оскільки лікарі цих країн також шукають кращого життя – у Західній Європі.

Попри в цілому незначну заробітну плату лікарів в Україні, протягом останніх років в умовах фінансово-економічної кризи ситуація ще більше загострилася. Проти інших видів економічної діяльності заробітна плата в охороні здоров'я залишається однією з найнижчих (табл. 1) [5].

За даними Державної служби статистики України, в 2008 році середня заробітна плата у сфері охорони здоров'я склала 1177 грн або 223,3 долара США¹ [4], у 2010 – 1631 грн (205,4 \$), у 2011 – 1778 грн (223,1 \$), у 2012 – 2201 грн (275,5 \$), у 2013 – 2367 грн (296,3 \$), у 2014 році – 2441 грн (227,9 \$), у січні 2015 року – 2330 грн (182 \$). Хоча якщо розглянути реальний курс долара,

¹ У 2008 році курс долара США становив 5,27 грн., у 2010 – 7,94 грн., у 2011 – 7,97 грн., у 2012 – 7,99 грн., у 2013 – 7,99 грн., 2014 – 10,71 грн., січень 2015 року – 12,80 грн.

який був у січні 2015 року, а не декларовані Національним банком України, то слід відмітити, що реальна заробітна плата у всіх галузях діяльності, зокрема й у галузі охорони здоров'я, знизиться ще приблизно на 25 %.

Таблиця 1

Динаміка середньої заробітної плати за видами економічної діяльності з 2010 року по січень 2015 року, грн.

Вид економічної діяльності	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	січень 2015 року
Промисловість	2570	3107	3478	3763	3988	4034
Будівництво	1758	2270	2516	2702	2860	2719
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	1877	2342	2704	3010	3439	3776
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	2658	3072	3412	3589	3768	3824
Сільське, лісове, рибне господарство	1472	1853	2086	2340	2558	2482
Інформатизація та телекомунікації	3161	3683	4286	4599	5176	5932
Професійна, наукова та технічна діяльність	2869	3529	4252	4465	5290	5575
Освіта	1905	2079	2539	2700	2745	2542
Охорона здоров'я	1631	1778	2201	2367	2441	2330
Фінансова та страхова діяльність	4638	5377	6012	6275	7020	7192

У зв'язку з цим, ми спостерігаємо ситуацію, коли значна кількість українських лікарів та медичних сестер із метою поліпшення свого матеріального становища виїжджають на роботу за кордон. Як правило, вони виїжджають до Росії, Білорусії, Чехії. Так, наприклад, у 2010 році через відносно низьку заробітну плату близько 3,5 тисяч чеських лікарів виїхали до країн Західної Європи, Азії та США, звільнивши при цьому робочі місця для лікарів з інших країн, зокрема й України.

Вивчення ринку медичної праці в зарубіжних країнах супроводжується складністю моніторингу для визначення основних тенденцій міграційного руху,

оскільки майже відсутня достовірна, сучасна та детальна інформація. Для вирішення даної проблеми багато європейських країн-донорів використовують показник кількості наданих сертифікатів GGSs (certificates of good standing), що надають право медичним працівникам працювати за кордоном.

Однак практика свідчить про те, що, маючи такий сертифікат, медичний працівник не завжди залишає свою країну. Водночас існує багато видів допомоги медичними працівниками, надання якої не вимагає наявності даного сертифікату (наприклад, догляд за хворим на дому). Тому знову виникає ситуація отримання недостовірної інформації про кількість емігрантів серед медичного персоналу.

Крім того відомо, що для таких країн як Австрія, Ірландія, Італія, Велика Британія характерна тенденція перевищення іноземними медсестрами 10 % загального обсягу медсестер. У той же час перевищеннями іноземними лікарями понад 10 % загального обсягу лікарів характерно для Бельгії, Португалії, Іспанії, Норвегії, Швеції, Словенії, Ірландії [2]. Слід також зазначити, що у більшості випадків емігранти надають медичні послуги, пов'язані з доглядом на дому за важко хворими людьми, оскільки даний вид роботи є непопулярним серед місцевого населення.

У зарубіжних країнах функціонують медичні асоціації у вигляді закритої профспілки, які зазвичай ведуть переговори з місцевими органами влади, беруть участь у складанні контрактів, де обумовлюються заробітна плата і умови праці лікарів. Доступ до таких асоціацій вимагає наявності медичної освіти, ліцензій (у багатьох країнах їх видають самі асоціації), необхідність складання тестових іспитів для емігрантів. Так, наприклад, у Великій Британії для того, аби потрапити до ланки лікарів, кваліфікацію яких внесено до списку визнаних Всесвітньою організацією охорони здоров'я медичних шкіл, необхідно продемонструвати об'єктивні докази про знання та навички. Лікар повинен успішно скласти обидва тести: мовний та загальномедичний. Після цього він отримує реєстрацію на 12–18 місяців, яку далі продовжують. І тільки тоді можна подати заявку на отримання повної реєстрації лікаря. Але іноді

продовження реєстрації може відбуватися протягом п'яти років, тобто процес затягується [1].

З метою гармонізації свого законодавства щодо кваліфікаційних вимог професійної підготовки лікарів, стоматологів, медичних сестер, акушерок, фармацевтів тощо держави-члени Європейського Союзу в 2005 році ухвалили Секторні директиви, чинність яких поширюється на країни ЄС, а також Норвегію, Ісландію та Ліхтенштейн [8]. Даними Директивами визначено загальні мінімальні вимоги стосовно освіти та професійної підготовки для певної професії в усіх державах-членах Євросоюзу, а також назву і вигляд дипломів, які задовольняють умовам взаємного визнання кваліфікацій. Крім того, рух медичної праці здійснюється майже автоматично, відповідно до ринкових законів попиту і пропозиції. Міграції сприяють неоднорідність національних ринків праці, соціально-економічна диференціація медичних працівників різних країн. Отже, як бачимо, Секторні директиви Європейського Союзу сприяють тому, що медична праця стає однією з наймобільніших в Європі.

Як свідчить практика, існує ситуація, коли одна і та ж сама країна (наприклад Велика Британія, Німеччина) може бути країною-реципієнтом² та країною-донором³. Це пов'язано з тим, що держава виплачує заробітну плату медичним працівникам на відносно низькому для них рівні. Тому вони емігрують до країн, де заробітна плата є значно вищою. Отже, можна прослідкувати ситуацію, коли еміграція медичних працівників призводить до стійкого структурного безробіття та можливості працевлаштування іммігрантів.

Такий географічний перерозподіл європейського ринку медичної праці несе із собою протилежні наслідки для різних національних економік. Зокрема, для країни-реципієнта позитивними наслідками є подальший людський розвиток, підтримка охорони здоров'я громадян та високої тривалості їх життя, розв'язуються проблеми структурного безробіття серед медиків, особливо на

² Країна-реципієнт – це країна, яка приймає на роботу з іншої країни працівників.

³ Країна-донор – це країна, яка направляє на роботу до іншої країни працівників.

первинному рівні. З метою залучення іноземців послаблюються бюрократичні перешкоди у регулюванні зайнятості. Але водночас змінюється мультикультурне середовище, у тому числі в системі охорони здоров'я, бо серед мігрантів-медиків багато вихідців із країн іншої релігії, з різними цінностями, етичними стандартами. Наприклад, у Німеччині – з Ірану, інших азійських країн та Африки, у Великій Британії – з Індії, Філіппін, Південної Африки, Нігерії, Зімбабве, Нової Зеландії та островів Західної Індії. За певних умов це може призводити до зменшення безпеки пацієнтів.

Еміграція медичних працівників для країни-донора спричиняє певну низку проблем, серед яких є, насамперед, втрата висококваліфікованих та досвідчених працівників, зниження якості медичних послуг та загального рівня стану здоров'я населення, обмеження вибору для пацієнтів, збільшення витрат на освіту та підвищення кваліфікації. Інколи втрата таких працівників може бути не відчутною на рівні держави, однак може бути важливою для деяких районів чи медичних закладів.

Деякі розвинені країни світу вирішують цю проблему за рахунок іммігрантів шляхом зменшення бар'єрів для іноземних медичних працівників. Враховуючи це, Всесвітня Асамблея охорони здоров'я ухвалила Кодекс діяльності міжнародних структур з набору медичного персоналу, який упроваджує етичні рекомендації і пропонує не «оголювати» країни, що зіткнулися з дефіцитом медичних кадрів [2].

Однак не дивлячись на це, є і позитивні наслідки тимчасової еміграції медичних працівників для країни-донора, серед яких: здобуття медиками зарубіжної освіти, переймання досвіду, традицій і стандартів іншої системи охорони здоров'я, які вони можуть використовувати після повернення на батьківщину.

Для вирішення проблеми структурного безробіття у деяких європейських країнах, наприклад, у Німеччині, медичні фонди, асоціації і приватні страхові компанії проводять підтримку лікарів, які бажають спеціалізуватися на загальній практиці, головним чином доплачуючи їм суттєву частину заробітної

плати [1]. Таку ж політику здійснює й Канада, запрошуючи медичних сестер та лікарів із країн Центральної та Східної Європи.

Розглядаючи досвід Польщі щодо працевлаштування іммігрантів, слід зазначити, що роботодавці з цієї країни найчастіше шукають закордонних працівників саме з України. Станом на 1 червня 2014 року у Польщі рівень безробіття сягає 12,5 % (майже 2 млн осіб). При цьому, як стверджують експерти, існує парадокс: високий рівень безробіття, але не вистачає кваліфікованих осіб і таких фахівців, яких би вони охоче працевлаштували [7].

Тому експерти прогнозують, що поляки виїжджатимуть за межі країни, що спричинить найближчими роками приїзд майже мільйону українців.

Найчастіше у Польщі можна зустріти працюючих українців у будівельній сфері, на сезонних роботах та в медицині, оскільки існує великий дефіцит медичного персоналу і кваліфікованих медсестер. Основною проблемою працевлаштування в галузі охорони здоров'я в Польщі є нострифікація медичних документів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті нашого дослідження встановлено, що трудова міграція має як позитивні, так і негативні наслідки. Так, позитивними наслідками зовнішньої трудової міграції медичних працівників для України є здобуття медиками зарубіжної освіти, переймання досвіду, традицій і стандартів іншої системи охорони здоров'я, які вони можуть використовувати після повернення на батьківщину.

До негативних наслідків зовнішньої трудової міграції медичних працівників для України відносяться: втрата висококваліфікованих та досвідчених працівників, зниження якості медичних послуг та загального рівня стану здоров'я населення, обмеження вибору для пацієнтів, збільшення витрат на освіту та підвищення кваліфікації працюючих. Інколи втрата таких працівників може бути не відчутною на рівні держави, однак важливою для деяких районів чи медичних закладів.

З огляду на це, основними напрямками вдосконалення державної політики зайнятості медиків у сьогоdnішніх соціально-економічних та політичних

умовах розвитку України, на наш погляд, є реформування системи охорони здоров'я, пов'язане зі створенням належних умов праці та відповідної високооплачуваної заробітної плати, підвищенням престижу даної професії, підвищення якості медичної освіти. Також постійно потрібно здійснювати моніторинг міграційних потоків медичних працівників.

Перспективами подальших досліджень буде вивчення діяльності міжнародних медичних асоціацій з метою поширення їхнього досвіду в Україні.

Література.

1. Камінська Т. М. Вади державної монополії на ринку медичної праці / Т. М. Камінська // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Сер.: Економічна теорія та право. – 2011. – № 2 (5). – С. 77–89.
2. Камінська Т. М. Тенденції та наслідки міграції медичних працівників на Європейському просторі [Текст] / Т. М. Камінська // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Сер.: Економічна теорія та право. – 2012. – № 2 (9). – С. 41–50.
3. Малиновська О. Наслідки міжнародної міграції населення України та політико-управлінські дії щодо їх врегулювання: аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/562>.
4. Офіційний курс українського карбованця щодо іноземних валют [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.bank.gov.ua/files/Exchange_r.xls.
5. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
6. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua/>.
7. У Польщі цінують українських працівників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polradio.pl/5/119/Artykul/173528>.
8. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of the 7 September 2005 Official Journal of European Union. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:en:PDF>

9. Health professional mobility and health systems: evidence from 17 European countries / M. Wismar, I. Glinoos, G. Maier and other // Euro Observer. — 2011. — Summer. — Vol. 13, № 2. — P. 1–4.

Миколайчук Микола Миколайович,

професор ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, .держ.упр.

Нехайчук Дмитро Валерійович,

докторант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

У статті наводиться огляд теорій державного регулювання економіки. Доведено, що механізм державного регулювання об'єднує в собі систему заходів, державних інститутів, які через використання певних важелів забезпечують функціонування економіки в руслі прийнятої державної концепції і стратегії розвитку. Робляться висновки про необхідність оптимізації фінансового механізму для забезпечення перспектив та можливостей ефективного регіонального розвитку та усунення певних диспропорцій. Запропоновано напрямки оптимізації фінансового механізму державного регулювання економіки регіонів.

Ключові слова: державне регулювання, управління економікою, розвиток, регіон, фінансовий механізм.

Mykolaychuk Mykola,

Nekhaychuk Dmytro

CONTEMPORARY ASPECTS OF PUBLIC REGULATION AS A FUNCTION OF GOVERNING OF ECONOMY

This article gives an overview of the theories of state regulation of the economy. The authors proved that the mechanism of state regulation system combines the activities of state institutions, which through the use of certain levers ensure the

functioning of the economy in line with the government-adopted concept and strategy development. There are draw conclusions about the need to optimize the financial mechanism for the prospects and opportunities for effective regional development and eliminating certain imbalances. There are the directions of the optimization of the financial mechanism of state regulation of the economy of the regions.

Keywords: government regulation, economic management, developing, the region, the financial mechanism.

Миколайчук Николай Николаевич,

Нехайчук Дмитрий Валерьевич

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

В статье выполнен обзор теорий государственного регулирования экономики. Доказано, что механизм государственного регулирования объединяет в себе систему мероприятий, государственных институтов, которые за счет использования определенных рычагов обеспечивают функционирование экономики в русле принятой государственной концепции и стратегии развития. Формулируются выводы о необходимости оптимизации финансового механизма для обеспечения перспектив и возможностей эффективного регионального развития и устранения определенных диспропорций. Предложены направления оптимизации финансового механизма государственного регулирования экономики регионов.

Ключевые слова: государственное регулирование, управление экономикой, развитие, регион, финансовый механизм.

Постановка проблеми. Регулювання, як функція державного управління, є одним з інструментів його системи, що включає сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних установ і організацій на розвиток суспільного способу виробництва (в тому числі продуктивних сил, техніко-

економічних, організаційно-економічних та соціально-економічних відносин) для його стабілізації та пристосування до умов, що змінюються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців та дослідників, праці яких відіграють суттєву роль у розвитку та ефективному використанні механізмів державного регулювання, відомі З. Залога, М. Крупка, А. Мельник, І. Михасюк, П. Нікольський, Б. Панасюк, А. Савченко та ін.

Так, П. Нікольський трактує державне регулювання як перерозподіл фінансових ресурсів, відмічаючи, що джерелом регулювання обов'язково є додаткові фінансові ресурси, резервні фонди, невикористані асигнування тощо. Саме таку позицію ми підтримуємо, розглядаючи фінансовий механізм державного регулювання як предмет нашого дослідження.

Мета. Метою наукового дослідження, викладеного у статті, є виокремлення місця державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів у процесі управління економікою для забезпечення перспектив ефективного регіонального розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу в ринковій економіці.

Виклад основного матеріалу. Теорія державного регулювання була створена Дж. М. Кейнсом і його послідовниками, її часто характеризують як теорію «ефективного попиту». Основні ідеї даної теорії можна звести до таких основних позицій.

Саморегульована економіка приречена на недостатнє інвестування, оскільки в умовах ринкової економіки населення надає більшу перевагу ліквідним грошам, а не заощадженням.

Існуючий сукупний попит на ринку не гарантує повної зайнятості та повного використання ресурсів. Тобто в економіці, що саморегулюється, рівновага може встановитися і при неповній зайнятості.

Важливим чинником макrorівноваги є держава, яка через інструментарій фіскальної політики повинна підтримувати ефективний рівень сукупного попиту, цим самим стимулюючи ділову активність народного господарства.

Головним інструментом підтримки ефективного попиту виступає державне забезпечення інвестиційної активності, що сприятиме зростанню зайнятості населення, а звідси – й національного доходу та споживання.

Загальний обсяг зайнятості визначається трьома факторами: схильністю до споживання, граничною ефективністю інвестицій, нормою проценту. Співвідношення між зростанням інвестицій, з одного боку, і зростанням зайнятості і доходу – з іншого, представлене через теорію мультиплікатора, яка стала центральною ланкою економічного вчення Дж. М. Кейнса і загалом розкрила механізм економічного зростання [1].

Вплив державного сектору в кейнсіанській теорії на економіку країни загалом і на збільшення ефективного сукупного попиту зокрема можна звести до двох напрямів:

- перший – за рахунок збільшення державних закупівель або зниження податків;
- другий – за рахунок зниження відсоткової ставки за кредит, що забезпечуватиме зростання граничної ефективності капіталу і збільшить інвестиції приватного сектору економіки.

При цьому, в умовах економічного спаду Дж. М. Кейнс віддавав більшу перевагу фіскальному інструментарію, оскільки держава за допомогою державних витрат забезпечує значний мультиплікативний ефект для економіки. Негативними наслідками збільшення державних інвестицій є дефіцит бюджету, який, на думку Дж. М. Кейнса, можна подолати шляхом: ефективного використання бюджетних асигнувань; розробки довгострокових інвестиційних програм; збільшення податкових надходжень за рахунок розширення податкової бази; надання державних позик; використання грошової емісії.

Вплив держави на соціально-економічний розвиток народного господарства Кейнс розглянув в розширеній моделі товарного ринку з позицій оподаткування і державного інвестування.

Система заходів державного регулювання, запропонована Дж. М. Кейнсом, мала короткостроковий антикризовий характер, тому некейнсіанці 50-60-х

років (А. Хансен, С. Чейз, П. Самуельсон, Р. Гаррод), критикуючи обмежений характер державного регулювання, обґрунтували висновок про довгострокові, перспективні цілі державного регулювання економіки: прискорення структурної перебудови економіки, підвищення темпів економічного зростання, створення сприятливих умов для ринкової конкуренції, завоювання нових конкурентних позицій на світових ринках, усунення надмірної диференціації доходів, забезпечення ринковій економіці соціально-орієнтованого характеру. По суті, саме такі цілі лежать сьогодні в основі державного регулювання більшості розвинутих країн Заходу та Сходу [202].

Усі різновиди кейнсіанського вчення входять в більш широкий напрям економічного дирижизму, який відстоює необхідність розширення ролі держави в ринковому механізмі. До цього напрямку відносять теорії французьких дирижистів Б. Де Жевенеля, Ж. Піру, Ф. Перру та ін. і вчення шведської економічної школи (Г. Мюрдаль, Е. Ліндберг, Е. Ліндаль, Б. Улін та ін.) [3, 4].

Монетарна макроекономічна модель (засновники: М. Фрідмен, Ф. Кейген, К. Бруннер, А. Шварц, Д. Лейдлер) досліджує вплив на економічну активність народного господарства інструментарію грошово-кредитної політики: зміни грошової маси, облікової ставки центрального банку, норми обов'язкових банківських резервів, проведення операцій на відкритому ринку цінних паперів.

Найбільш рішуче проти Дж. М. Кейнса і кейнсіанців у США з позицій неокласичних концепцій і неолібералізму виступив М. Фрідмен (1912). В економічній літературі теорію М. Фрідмена назвали контрреволюцією на революцію Дж. М. Кейнса. Гроші розглядаються М. Фрідменом як визначальний фактор непрямого регулювання всіх процесів економіки. На думку монетаристів, ні податкова, ні бюджетна політика не впливають на величину сукупного номінального попиту, бо вони означають тільки перекачування доходу з одного сектора до іншого на основі, так званої, політики «витискання». Державні видатки, на думку М. Фрідмена, змінюють тільки структуру попиту, не змінюючи при цьому його загальної величини.

Номінальний попит зростає або зменшується не внаслідок державних видатків, а тільки в результаті збільшення або зменшення кількості грошей в обігу. Економічні цикли, за твердженням М. Фрідмена, залежать від циклічних рухів кількості грошей в обігу [5].

Макроекономічна модель «економіки пропозиції» (засновники: А. Лаффер, Г. Стейн, Д. Гідлер, Д. Ванніскі) досліджує можливі шляхи стимулювання пропозиції капіталів і робочої сили. Концепція «пропозиції» виходить із недостатності одної лише фінансової політики, яка впливає на попит і включає механізм цілеспрямованого впливу на пропозицію. В даному випадку ставка робиться на ресурсозберігаючий тип розвитку: зниження витрат виробництва, в тому числі, шляхом навчання робітників дефіцитним спеціальностям, створення добре працюючої служби зайнятості; робиться вплив на заробітну плату (мається на увазі стимулювання витрат на оплату праці при зниженні податків); створюється сприятлива система для розвитку підприємництва, особливо інноваційного, за умов реалізації сприятливого податкового регулювання [5; 6; 7].

Макромодель теорії раціональних очікувань, представниками якої є Р. Лукас, Т. Саргент, Р. Барро, виходить із того, що всі ринки є високо конкурентними, тому і рівноважні ціни, і обсяги виробництва швидко пристосовуються до нових ситуацій на ринках чи до зміни в державній політиці, адже ціни на фактори виробництва еластичні і швидко змінюються, за умови, що споживачі, підприємці і володарі ресурсів змінюють економічну поведінку під впливом нової інформації. Така модель дозволяє визначати майбутні зміни в економіці за допомогою аналізу минулої та сучасної ринкової кон'юнктури і приймати управлінські рішення, які найбільшою мірою відповідають інтересам економічних суб'єктів [6; 7].

Теоретичні основи державного регулювання на рівні регіону були закладені німецькою неокласичною школою, яка сформулювала основи наукової теорії розміщення продуктивних сил. Зокрема, А. Вебер (1868–1958 рр.) заклав наукові основи оптимальної територіальної структури

господарства, взаємозв'язків між центром і регіонами в процесі створення та розподілу вартості в промисловості, сільському господарстві, торгівлі; А. Льош (1906–1945 рр.) розробив теорію економічного районування, що базувалася на оптимальному розміщенні підприємств, окремих галузей, які б забезпечували отримання території максимального прибутку. Також в його працях досліджувалися ендогенні та екзогенні чинники розвитку економіки регіону. Й. Тюнен (1773–1850 рр.) досліджував ефект від раціонального розміщення сільськогосподарського виробництва, з позицій якого він розглядав можливість економічного зростання територій на основі цінової політики на сільськогосподарську продукцію.

Усі зазначені школи та напрямки економічного бачення проблеми державного регулювання економіки відіграли значну роль у формуванні в кінцевому рахунку змішаної системи регуляторної політики, де з одного боку держава стимулює збереження та дію ринкового механізму (через проведення антиінфляційної, демонополізаційної політики тощо), а з іншого – вона за допомогою притаманних їй механізмів забезпечує вирішення проблем ефективного розвитку економічної системи, економічної та екологічної безпеки, соціального захисту, справедливого розподілу доходів та інших, вирішення яких неможливе за умови самостійності дії ринкового механізму, в тому числі й на рівні регіону.

Аналіз сучасної економічної літератури дозволяє виділити два підходи до тлумачення державного регулювання: в довгостроковому аспекті, це здійснення стратегії економічного росту; в короткостроковому аспекті – забезпечення стабілізації економіки [8–11].

Крім державного, в ринковій економіці виділяють квазіринкове регулювання, до складу якого входять громадське регулювання ринку (через систему профспілок, товариств споживачів тощо), та інституційне регулювання (через систему елементів ринкової інфраструктури).

Функції держави в економіці постійно перетинаються. Відзначимо, що вони суттєво відрізняються для країн з розвинутою ринковою економікою і для

країн, які формують ринкові відносини. В умовах розвинутого ринку державне регулювання економіки – це втручання держави не в ринковий механізм, а в передумови та побічні наслідки його функціонування. У першому випадку держава не повинна змінювати закони ринку, а впливати на економічне середовище, де діють ці закони, з метою спрямування економіки відповідно до визначених цілей та пріоритетів. У другому випадку держава, враховуючи обмежені можливості ринкового механізму, його здатність породжувати негативні побічні наслідки, може нейтралізувати їх за допомогою неринкового механізму (наприклад, політики соціального захисту малозабезпечених).

Дослідження економічних систем сучасного світового господарства дозволяє виділити три моделі державного регулювання змішаної економіки [12–17]:

1. Відносно вільна ринкова економіка США, де вплив держави по суті зводиться до правової регламентації бізнесу та стимулювання приватного підприємництва за рахунок фінансових важелів. Так, американські економісти К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю виділяють функції держави, пов'язані з підтримкою функціонування ринкової системи через забезпечення правової і суспільної атмосфери. В даній ситуації 4/5 валового національного продукту США забезпечується ринковою системою, а решта виробляється під контролем держави. Їх співвітчизник Дж. Ю. Стігліц при дослідженні функцій держави у своїй книзі «Економіка державного сектору», першопочаткову її роль бачить у забезпеченні юридичних норм, які регламентують усі економічні процеси, а другорядну – відводить функціям держави, пов'язаним із виробництвом, продажем товарів і послуг та здійсненням трансфертних платежів (державних витрат і соціального страхування).

2. Економіка державно-керованого типу, характерна для Японії та країн Східної Азії, в якій держава співпрацює з приватним бізнесом в сфері розміщення капіталів, реалізації промислової політики через систему індикативного планування, а соціальне забезпечення виконують бізнесові структури. Японській моделі притаманне певне відставання рівня життя

населення від зростання продуктивності праці. Завдяки цьому досягається зниження собівартості продукції і підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку.

3. Європейська економіка соціально-ринкової орієнтації, де держава відіграє основну роль у розподілі прибутків через інструментарій програм видатків на соціальні потреби.

При характеристиці європейської моделі змішаної економіки доцільно виділити два підходи до державного регулювання економіки: ліберально-монетаристську модель або із мінімальною участю держави у регулюванні національного господарства та стабілізаційно-трансфертну, або з максимально допустимим, для збереження ринку, втручанням держави в роботу господарського механізму.

При ліберально-монетаристській концепції взаємодії ринків та держави роль держави зводиться до мінімального втручання уряду в економічні процеси, державні інвестиції обмежуються соціальною сферою, підтримується збалансованість бюджетів, обмежується грошова маса, проводиться рестрикція державної заборгованості, пріоритетом користується приватна форма власності, підтримується створення приватних страхових компаній і пенсійних фондів, у зовнішньоекономічній політиці використовуються ідеї фритредерства. Прикладом такої моделі можуть бути економіки Німеччини, де основні функції держави зводяться до забезпечення сприятливих умов для забезпечення підприємницької діяльності, відлагодженої конкуренції в інтересах суспільного розвитку, або Франції, де держава виступає основним гарантом кредитів, а економічне планування використовується для концентрації ресурсів у бажаних програмах економічного і соціального розвитку.

При стабілізаційно-трансфертній моделі домінує багатоукладна економіка з розвинутим державним сектором, який проявляє себе через активне цінове, бюджетно-фінансове державне регулювання, державне замовлення. Держава гарантує при цьому певну якість життя, рівень зайнятості, пенсійне забезпечення, соціальне страхування. У зовнішньоекономічній політиці

використовуються протекціоністські засоби через використання митних тарифів, квотування і ліцензування експортно-імпортних операцій. Тут, як приклад, можна навести шведську економічну модель, яка вирізняється явною соціальною спрямованістю. Стрижнем цієї моделі є збереження основних засобів виробництва в приватному володінні при позбавленні капіталу права розпоряджатися прибутками. Частка державних видатків перевищує 60 % ВВП (завдяки високій нормі оподаткування), причому більше половини з них спрямовується на соціальні цілі.

Державне регулювання в умовах національної економіки повинно ґрунтуватися на раціональному поєднанні елементів обох провідних концепцій державного регулювання – кейнсіанства та монетаризму, і носити функцію своєрідної корекції, що може проводитися в руслі підтримки соціально-економічних перетворень, або в напрямку запобігання чи пом'якшення їх небажаних наслідків. На нашу думку, корекція за своїм змістом повинна мати кілька напрямків.

По-перше – це наукова корекція, яка дає можливість прогнозувати хід економічних реформ і можливість їх поліваріантного здійснення.

По-друге – це економічна корекція, яка дозволяє посилювати роль економічних методів управління в умовах перехідного періоду, в тому числі фінансово-бюджетних, цінових, грошово-кредитних важелів регулювання ринку.

По-третє – це соціальна корекція. Вона повинна охоплювати соціальну сферу, але децентралізовано і з акцентом на регіони, бо саме процвітання останніх є основою процвітаючої держави.

По-четверте – це адміністративно-правова корекція, яка здійснюється в залежності від фаз циклічного розвитку (спад, депресія, поживавлення, піднесення) та напрямків ринкового реформування (лібералізації, приватизації, комерціалізації, стабілізації). Її проведення передбачає пошук і дієвість найновіших ланок і структур державного регулювання економіки.

Механізм державного регулювання є досить складним, він об'єднує в собі систему заходів, державних інститутів, які через використання певних важелів забезпечують функціонування економіки в руслі прийнятої державної концепції і стратегії розвитку.

Аналіз економічної ситуації в Україні та практика державного регулювання у країнах з розвинутою ринковою економікою свідчать, що до складу основних елементів державного регулювання як методу управління відносять: правове і адміністративне регулювання; бюджетно-фінансове, грошово-кредитне, цінове регулювання; індикативне планування, прогнозування, програмування соціально-економічного розвитку; структурне та кон'юнктурне регулювання; інвестиційну, антициклічну, регіональну, галузеву, структурну, амортизаційну, антиінфляційну, валютну, митну, цінову, соціальну, науково-технічну, екологічну, зовнішньоекономічну політику або різноманітні варіанти їх комбінування; державне підприємництво тощо.

Державне регулювання як процес має свою рівневу структуру. Б. М. Штульберг запропонував трьохрівневу модель державного регулювання: загальнодержавний рівень; місцевий рівень; міждержавний рівень (в рамках інтеграційних структур). Класифікацію рівневої структури державного регулювання, на нашу думку, можна доповнити і представити в ширшому вигляді:

- мегарівень – державне регулювання відносин між країнами;
- макроекономічний рівень – регулювання розвитку держави в цілому;
- макроструктурний (міжгалузевий) рівень – регулювання розвитку найважливіших народногосподарських комплексів;
- галузевий рівень – регулювання розвитку окремих галузей народного господарства;
- мезорівень – регулювання економічного і соціального розвитку регіонів;
- мікроекономічний рівень – це рівень первинної ланки, який охоплює державне регулювання діяльності підприємств.

Висновки. Відтак, особливе місце в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіонів відводиться оптимізації фінансового механізму, який повинен забезпечувати перспективи для формування такої фінансової спроможності територій, яка б створювала можливості для ефективного регіонального розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу в ринковій економіці. Оптимізація фінансового механізму державного регулювання економіки регіону повинна включати:

- вдосконалення системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання, які б базувалися на нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості та на коефіцієнтах податкової спроможності територій;
- запровадження такого механізму надання бюджетних трансфертів, який би гарантував місцевим органам фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень в регулюванні соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- використання ефективного механізму міжбюджетних розщеплень податкових платежів;
- вдосконалення системи місцевого оподаткування;
- посилення зацікавленості органів місцевої влади у зміцненні доходної бази;
- стимулювання місцевих органів влади до об'єднання на договірних засадах фінансових ресурсів для вирішення місцевих, регіональних, міжрегіональних проблем і забезпечення оптимального використання бюджетних коштів;
- використання інструментарію фінансового планування в частині програмно-цільового фінансування видатків;
- чітке розмежування видатків на виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади.

Література.

1. Караваев В. Региональная инвестиционная политика: российские проблемы и международный опыт / В. Караваев // Вопросы экономики. – 1995. – № 3. – С. 135–144.
2. Семулсон Пол А. Макроекономіка / Семулсон Пол А., Нордгауз Вільям Д. / Пер з англ. – К.: «Основи», 1995. – 544 с.
3. Макроекономіка: Підручник / Під ред. А. Г. Савченка. – К. : Либідь, 1995. – 208 с.
4. Панчишин С. Макроекономіка: Навчальний посібник. / С. Панчишин. – К. : Либідь, 2001. – 616 с.
5. Dellenbrant J.A., Olsson M.O. The Barents Region Security and Development in the European North. CERUM. Umea, 1994.
6. Манків Н. Г. Макроекономіка / Наукова редакція перекладу Панчишина С. М. – К. : Основи, 2000. – 588 с.
7. Савченко А. Г. Макроекономіка: Підручник. / А. Г. Савченко, Г. О. Пухтаєвич, О. М. Тітьонко. – К. : Либідь, 1999. – 288 с.
8. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. / А. Ф. Мельник. – К. : ІСДО, 1994. – 272 с.
9. Михасюк І. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога / За ред. доктора екон. наук, проф., акад. АН Вищої школи України І. Р. Михасюка /. – Львівський національний університет ім. І. Франка, Львів: «Українські технології», 1999. – 640 с.
10. Панасюк Б.Я. Державне регулювання економіки / Б. Я. Панасюк. // Економіка України. – 1994. – № 1.
11. Чистов С. М. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.
12. Дмитриева И. Н. Бюджеты развития: опыт США / И.Н. Дмитриева // Финансы. – 1998. – № 11. – С. 49–52.

13. Макконнелл К. Р. Экономикс Том 1 / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. / Пер. с англ. – М. : Республика, 1992.
14. Панасюк Б. Я. Прогнозування та регулювання розвитку економіки. / Б. Я. Панасюк. – К., 1998. – 304 с.
15. Реверчук С. К. Інвестологія: наука про інвестування: Навчальний посібник / Реверчук С. К., Реверчук Н. Й., Скоморович І. Г. / За ред. докт. екон. наук, проф. С. К. Реверчука. – К. : Атака, 2001. – 264 с.
16. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору / Дж. Е. Стігліц / Пер. з англ. – К. : Основи. – 1998. – С. 750.
17. Теренс Ганслі Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Пер.з англ. О. Пересади. – К. : Основи, 1995. – С. 237.
18. Штульберг Б. М. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики. / Б. М. Штульберг, В. В. Котенко, А. О. Польшев, Е. Н. Литвинская. – М. : Наука, 1993. – 127 с.

Семенець-Орлова Інна Андріївна,

докторант кафедри управління освітою НАДУ при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РОЛЕЙ УПРАВЛІНЦІВ У ПРОЦЕСІ ВПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНІХ ЗМІН

Здійснено аналіз особливих рис адміністративних ролей управлінців у сфері освіти в контексті здійснення освітніх змін, концептуалізовано поняття адміністративної ролі державних управлінців, охарактеризовано особливості ліній поведінки осіб на різних державних посадах в контексті впровадження освітніх змін, узагальнено значення ефективного поєднання адміністративних ролей управлінця в контексті впровадження концептивів інноваційного управління в освіту.

Ключові слова: освітня зміна, освітня інновація, державне управління освітніми змінами, адміністративна роль, стиль адміністративного врядування, супротив освітнім змінам.

Semenets-Orlova Inna

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE ROLES OF MANAGERS IN THE PROCESS OF EDUCATIONAL CHANGE IMPLEMENTATION

The author has analyzed peculiar features of the administrative roles of managers in the educational field in the context of educational change implementation. The author has conceptualized a concept of the public manager administrative role, characterized peculiarities of a behavior policy of persons into different public positions in the context of educational change implementation, emphasized importance of effective combination of manager administrative roles in the context of implementation of innovative management concepts in education.

Keywords: educational change, education innovation, public administration of educational change, administrative role, administrative management style, resistance to educational changes.

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РОЛЕЙ УПРАВЛЕНЦЕВ В ПРОЦЕССЕ ВНЕДРЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Проанализированы особые черты административных ролей управленцев в сфере образования в контексте осуществления образовательных изменений, концептуализовано понятие административной роли государственных служащих, охарактеризованы особенности линий поведения лиц на различных государственных должностях в контексте внедрения образовательных изменений, сделано обобщение значения эффективного сочетания административных ролей государственного служащего в контексте внедрения инновационного управления в образование.

Ключевые слова: образовательное изменение, образовательная инновация, государственное управление образовательными изменениями, административная роль, стиль административного управления, сопротивление образовательным изменениям.

Постановка проблеми. Освітні зміни – це складні феномени в освіті, що накладаються один на одного [6]. У світі інтенсивного інформаційного розвитку освіти визначено, що процеси оновлення освіти мають бути безперервними, час від часу, відповідно до динаміки суспільного розвитку, змінюючись за інтенсивністю та трансформаційним навантаженням. Широке трактування поняття освітніх змін передбачає розуміння цього явища не лише як складного соціально-політичного процесу, що стосується національної освітньої системи, а й також як діяльності, що передбачає зміни функціонального навантаження органів та установ, які займаються безперервною освітою персоналу організації. Освіта – головна цінність сучасної людини, що дає шанс на самореалізацію в контексті найрізноманітніших напрямків професійної спрямованості. Тому освіта впродовж життя давно отримала загальносвітове визнання. Але передбачення участі у безперервній професійній освіті, усвідомлення неминучості

професійних труднощів та намагання зменшити їхні негативні впливи в умовах організаційного навчання актуалізує питання впровадження освітніх змін і ефективного управління такими не менше, ніж наразі актуалізується потреба перехідних країн реформувати свої освітні системи відповідно до принципів усталеної, консолідованої демократії.

Загальновідомо, що ритм діяльності будь-якої організації, який задає керівник, та успіх справи організаційного розвитку можуть дуже залежати від його вміння поживати життя всієї організаційної ієрархії та, за Т. Серджіованні, дати їй мрію [4, с. 196]. Всі організації мають таку загальну характеристику, як необхідність управління. Управлінська діяльність надто специфічна, поряд з неуправлінською. Будь-якій управлінській діяльності властива фрагментарність та різноманітність, що дуже ускладнює її процесуальний аспект.

З точки зору традиційного менеджменту, управління освітою є найбільш некерованою сферою, бо регулюванню в освіті підлягають ті змінні, які не впливають на сутнісні сторони освітнього процесу. Робота керівників різних рівнів, в тому числі й у сфері освіти, має багато спільного. Однією зі спільних рис управлінської роботи є ролі керівника. Вміння управлінця ефективно та у різних обсягах поєднувати елементи адміністративних ролей в кінцевому результаті може визначати ступінь успіху освітньої зміни, що впроваджується.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дана проблема ставала предметом досліджень зарубіжних освітніх теоретиків – І. Адізеса, М. Генсона [1], Т. Серджіованні [4], Т. Тімара [5], М. Фуллана [6] та інших, але залишається досі новою та відкритою для досліджень з вітчизняної теорії державного управління освітою.

Мета статті – проаналізувати адміністративні ролі освітніх управлінців в контексті впровадження процесів оновлення освіти.

Виклад основного матеріалу. На думку Д. МакГрегора, управління – це мистецтво налаштовувати людські стосунки [1]. Сучасні управлінські теорії,

орієнтовані на зміни та нововведення, визначають провідну роль менеджера-лідера у процесах започаткування та підтримки змін на різних етапах їхнього життєвого циклу в умовах дефіциту ресурсів та кризовому контексті організаційного розвитку. Такий лідер має володіти навичками мобілізації персоналу в напрямку злагодженої колективної (групової) роботи щодо вирішення поставлених задач стратегічного розвитку.

Для визначення адміністративних ролей необхідно мати чітке уявлення про суть адміністративної роботи, адже зміст професійної діяльності освітніх керівників і визначає їхні справжні адміністративні ролі. У своєму ґрунтовному дослідженні методом структурного спостереження ще 1973 року відомий канадський дослідник Г. Мінцберг, узагальнивши досвід діяльності керівників вищого рівня, намагався окреслити суть роботи освітніх керівників, на основі яких виокремив 10 основних адміністративних ролей, які характеризують природу менеджерської роботи, та 8 стилів адміністративного врядування, кожному з яких відповідає деяке поєднання основних ролей [4, с. 198]. На думку Г. Мінцберга, адміністративна роль – це набір певних правил поведінки, які відповідають конкретній установі або конкретній посаді [4, с. 199]. Теоретик переконаний, що особистість може впливати на характер виконання ролі, але не на її зміст. Адміністративні ролі не можуть бути незалежні одна від одної, навпаки, вони взаємозалежні й взаємодіють для створення єдиного цілого. У різні періоди професійної діяльності й у різних масштабах керівники приймають на себе ці 10 адміністративних ролей. Тобто, адміністративні ролі визначають обсяг і зміст роботи менеджера, незалежно від характеру конкретної організації.

10 адміністративних ролей Г. Мінцберга можна умовно згрупувати у три основні категорії:

1) міжособистісні ролі, до яких відносяться ролі формального начальника, провідника і «зв'язкового»;

2) інформаційні ролі, до яких входять ролі інформаційного контролера, поширювача інформації та представника;

3) ролі, пов'язані з рішеннями, серед яких - роль антрепренера, кризового менеджера, відповідального за ресурси та учасника переговорів.

Дослідниця О. Михайлова переконана, що потрібно детермінувати два підходи до процесу управління організацією [2, с. 119]:

1) функціональний, що полягає в поділі управлінських функцій, до яких відносяться планування, прийняття управлінського рішення, організація, робота з персоналом, ефективна комунікація, стимулювання, контроль;

2) рольовий, що є більш сучасним, сфокусованим на управлінських ролях. Управлінські функції є результатом того, заради чого здійснюється менеджмент, а ролі є засобами для досягнення цих результатів.

Оскільки загальна методологія управління змінами працює і у сфері освіти, на нашу думку, схема адміністративних ролей Г. Мінцберга буде дуже методологічно місткою та когнітивно значущою для використання у процесах управління освітніми змінами. Проаналізуємо її детальніше.

Міжособистісні ролі витікають із компетенцій керівника, безпосередньо «вимагають» від управлінця у сфері освіти брати участь у діяльності інших людей, постійно комунікувати, тому закладають основи виконання інформаційних ролей. Міжособистісні ролі передбачають сприйняття управлінця як символічного глави організації, що виконує обов'язки соціально-правового характеру, відповідає за мотивацію та активізацію підлеглих для досягнення цілей організації, координує їхні зусилля, відповідає за набір, підготовку працівників, а також забезпечує розвиток мереж зовнішніх контактів. Такі ролі забирають багато часу, потребують великої кількості енергії та уваги. Багато міжособистісних ролей не стосуються основної діяльності управлінця у сфері освіти, наприклад, символічна роль формального начальника, інші, наприклад, роль провідника – більше всього пов'язані з управлінням у сфері освіти. Роль зв'язкового характеризується чітко вираженим політичним характером. На думку Т. Серджіованні, усі адміністративні ролі важливі для успішної роботи освітнього керівника, досить виразні, тому, що важливо, у контексті дискусій про ефективність

управлінської діяльності, виконання таких ролей легко оцінити педагогам, батькам, іншим керівникам, різним представникам інститутів громадянського суспільства.

Ролі, пов'язані з прийняттям рішень, сфокусовані на відповідальності керівника за напрямки росту організації, тому, на нашу думку, будуть найбільш актуальними на етапах ініціації та підтримки процесів освітніх змін у кризових ситуаціях. Управлінець виконує функції пошуку (прихованих чи явних) потенційних можливостей розвитку як усередині організації, так і за її межами; проектує, моделює та впроваджує зміни; контролює експериментальну діяльність. Процеси освітніх змін характеризуються високим ступенем вірогідності, слабкою прогнозованістю результатів, ризикованістю, тому в ситуації прояву неочікуваних негативних наслідків змін саме управлінець, в межах ролей, пов'язаних з рішеннями, корегуватиме діяльність організації та розроблятиме профілактичні дії. Такі ролі передбачають також професійну діяльність управлінця у сфері розподілу ресурсів для здійснення змін (а це важливо, оскільки освітні новації є одними з найбільш ресурсномістких і довгострокових), лобіювання інтересів організації на стратегічних напрямках.

Інформаційні ролі управлінця передбачають функції збору різноманітної інформації про зовнішнє і внутрішнє середовище організації, фільтрацію таких у перспективних координатах мислення, переосмислення, обмірковування та поширення інформації, що надходить в організацію, роз'яснювальну політику і основні цілі організації, в тому числі й в контексті реалізації оперативних змін, експертну діяльність. Важливо, що в межах інформаційних ролей управлінець відповідальний за корисний для організації обмін інформацією з акторами зовнішнього довкілля.

Основною і найпростішою роллю є роль формального начальника, що базується на високому статусі та обсягу офіційної влади освітнього керівника. У галузі освіти виконання такої адміністративної ролі передбачає присутність освітнього лідера на різних урочистих заходах, громадських зборах чи зборах навчального закладу, передбачає функції підписання різних звітів, листів, які

готують інші працівники. Характерна риса цієї ролі – поверховість, однак її виконання передбачає демонстрацію з боку щирих емоцій, зокрема гідності керівника. Дана роль характеризується також значним символічним навантаженням діяльності освітнього лідера, як свідчить практика, батьки дітей чи стурбовані освітніми проблемами члени громади будуть більш задоволені тоді, коли їхньою проблемою займатиметься сам директор. Таким чином, яскравий символізм лідерських аспектів діяльності освітнього керівника здатний зміцнювати довіру громади до навчальних закладів та значущих аспектів їхньої діяльності. Отже, формальний начальник – це символічний голова установи, змушений виконувати рутинні обов'язки юридичного чи соціального характеру. Найчастіше теоретики відзначають цю роль на найвищих рівнях управління освітою [3; 4].

На думку більшості теоретиків, успішний освітній управлінець XXI ст. в першу чергу має бути освітнім провідником, що не тільки знає «як правильно робити справи», а через свою особливу аналітичність та далекозорість, розвинене стратегічне мислення знає, «як робити правильні справи». Адміністративна роль провідника передбачає успішну діяльність у виявленні нереалізованих можливостей навчальних закладів та освітньої системи загалом, далекоглядного формування мети, бачення майбутнього організації та передачу цього бачення іншим через функції спрямування, мотивації, вдосконалення, оцінювання, відбору, навчання, стимулювання своїх підлеглих. Як провідник, освітній управлінець створює мікроклімат в організації, керує процесами формування та трансформації організаційної культури, працює над легітимним баченням місії діяльності навчальних закладів та органів управління освітою. Ця роль ґрунтується на вертикальних зв'язках керівника з іншими працівниками навчального закладу і є найпоширенішою з інших.

Роль «зв'язкового» зустрічається зовсім рідко. Вона ґрунтується на діяльності освітнього керівника у напрямку побудови мережі зовнішніх контактів через горизонтальну комунікацію з особами та групами поза межами конкретного навчального закладу чи організації (через зовнішні зв'язки). Ці

зовнішні зв'язки культивують керівники, підтримуючи різні громадські ініціативи, беручи участь у громадських заходах чи регулярно відвідуючи наукові конференції. Мережа комунікацій слугує не лише джерелом інформації, а й політичної підтримки, що особливо важливо в процесі впровадження таких ресурсномістких нововведень та інновацій, як освітні. Кожен керівник прагне підтримати вигідні контакти із впливовими особами, наділеними владними повноваженнями, залишатися відкритим до всіх, хто здатний допомогти вдосконалити процес надання освітніх послуг у вітчизняних освітніх установах. Роль «зв'язкового» можна чіткіше простежити у діяльності управлінців вищої та середньої ланки, ніж нижчої.

Освітні управлінці, як і управлінці у інших галузях, виконують надважливі функції в отриманні й перенесенні інформації. При виконанні інформаційних ролей керівник схожий на нервовий центр, що отримує інформацію з різних джерел, опрацьовує її, фільтрує і поширює серед інших членів організації.

Як контролер, освітній управлінець отримує інформацію про навчальний заклад, освітню систему та її оточення, аналізує додаткову інформацію, яка допомагає зрозуміти, що відбувається всередині освітньої організації та поза її межами. Це може бути інформація: про внутрішні події, зібрана зі звітів, неофіційних розмов, зустрічей, або про зовнішні події, що стосується діяльності зацікавлених груп в освіті, різних навчальних закладів, політичних, громадських установ, інформація про нове в освіті; інформація, отримана в результаті аналізу різних звітів, нормативних документів, публікацій в пресі. Як контролер інформації, освітній управлінець особливо зацікавлений в отриманні спеціальної найновішої корисної інформації, щоб розвинути актуальне розуміння тенденцій розвитку організації чи системи, визначити актуальні проблеми і можливості, здобути достатньо інформації для створення моделей та накреслення планів розвитку.

Виконуючи роль поширювача інформації, яку керівник отримує ззовні чи від інших підлеглих, він має вирішувати серйозні проблеми щодо того, в якому обсязі, кому і як часто передавати інформацію. Позаяк більшість інформації

освітні керівники (особливо керівники навчальних закладів середньої ланки) зберігають у своїй пам'яті, її поширення потребує усного спілкування, що може забирати багато часу та ускладнювати функцію делегування повноважень. Управлінець може збільшити кількість та види доступної інформації, але тим самим ризикує перевантажити себе роботою. Частина інформації, яку поширює освітній керівник – фактична, емпірична, частина потребує інтерпретації та інтеграції, наприклад, інформація щодо відмінних ціннісних позицій тих, хто має значний вплив на організацію.

Освітній управлінець повинен поширювати інформацію так, щоб вона викликала довіру, подавати її переконливо та у привабливій формі. Управлінець у адміністративній ролі представника виконує функції передачі інформації за межі організації, що передбачає: обов'язок говорити від імені організації, займатися захистом її інтересів, підтримувати зв'язки з громадськістю, репрезентувати організацію як її керівник. Роль представника передбачає поширення інформації про плани, заходи, результати діяльності, політику організації за її межами.

Окремі теоретики вважають, що блок ролей, пов'язаних з рішеннями, є найсуттєвішим в адміністративній діяльності, що позиціонують управлінця як представника офіційної влади та узаконюють його право приймати рішення.

Однією з ролей, пов'язаних з прийняттям рішень, є роль антрепренера, що найчастіше реалізується через зустрічі, на яких розробляють нову чи переглядають вже стару стратегію розробки проектів удосконалення організації [4, с. 200]. Для цього освітній управлінець постійно спостерігає за організацією та реагує на загрозу виникнення будь-яких проблем. Як правило, керівник ініціює, керує розробкою, здійснює загальний контроль за впровадженням інновацій, несе відповідальність за всі рішення, пов'язані з реалізацією змін.

У ролі кризового менеджера освітній управлінець відповідальний за вирівнювальні дії у кризових непередбачуваних обставинах в організації. Приклади таких кризових ситуацій: страйк педагогів, учнівські, студентські протести, закриття закладів, скорочення штату чи навіть боротьба між

спорідненими закладами за невеликі ресурси, приватні конфлікти між педагогами. Коли організація знаходиться у кризі, роль кризового менеджера залишається домінуючою до етапу стабілізації тенденцій її розвитку.

Адміністративна роль «відповідального за ресурси» передбачає функціональне навантаження освітнього управлінця у сфері складання бюджету, планування дій підлеглих, розподілу інших важливих організаційних ресурсів – часу, матеріалів, здібностей працівників. Наприклад, розподіляючи час, управлінець розставляє для інших співробітників пріоритети, вирішує, що робити якнайшвидше і за яких умов це найефективніше. При цьому людські ресурси розподіляються так, щоб енергію використовувати найбільш раціонально, орієнтуючись на прагнення швидко досягнути цілей організаційного розвитку.

Важливо, що таку адміністративну роль, пов'язану з рішеннями, як учасник переговорів, важко делегувати. Як свідчить практика, більшість учасників переговорів не зацікавлені комунікувати із заступником чи довіреною особою керівника замість самого керівника. Освітній управлінець, виконуючи роль учасника переговорів, репрезентує свою організацію у відносинах з іншими організаціями, підгрупами, пов'язаними з організацією, з установами зовнішнього довкілля.

Щоб визначитися, яку адміністративну роль доцільніше використовувати у процесі впровадження освітніх змін, керівнику, окрім аналізу актуального довкілля, в якому зміни реалізуються, потрібно враховувати також індивідуальні особливості співробітників і колег. Наприклад, для тих співробітників, які за своїм психотипом є інтровертами, необхідною умовою сприйняття змін є наявність часу, щоб обміркувати ситуацію змін, психологічно сприйняти нове, що пропонується. У процесі впровадження змін інтроверти особливо потребуватимуть сильного комунікативного компоненту у відносинах з керівником: таким працівникам важливо, щоб їхня думка стосовно змін була почута іншими, окрім того, вони бажатимуть «один на один» спілкуватися з керівником про зміни, вимагатимуть надання маси реальних

доказів, що свідчитимуть про потребу змін. Екстраверту за психотипом теж буде потрібен час, щоб обмірковувати ситуацію змін. Але після закінчення певного періоду часу для таких співробітників будуть важливими тільки дії швидкого темпу і безпосередньо перебіг динамічного процесу оновлень. Якщо працівникам «мисленнєвого» психотипу пріоритетними факторами успішності змін видаватимуться наявність логіки проекту змін, чітко обґрунтована прогнозованість очікувань, визначення цілей, структури зміни, демонстрація лідерських компетентностей керівника, справедливості і неупередженості у процесі проведення змін, то співробітникам «чуттєвого» психотипу - визнання впливу змін на людей, розуміння, яким буде ставлення до потреб співробітників у ході змін, демонстрація турботи лідера, його підтримка. Якщо у відносинах керівника з працівниками-носіями «інтуїтивного» психотипу важливим видаватиметься загальне пояснення, загальна картина майбутнього за сценаріями змін, наявність альтернатив вибору, простору для ідей, демократизм у прийнятті рішень, можливість приймати участь у плануванні майбутнього та корекції плану змін у процесі, то для працівників «сенсорного» психотипу – «відсутність сюрпризів», наявність реальних фактів на підтримку змін, вся деталізована інформація про зміни, зв'язок останніх з минулим, реалістичний опис майбутнього, реальність успішного втілення перетворень, чіткі інструкції відносно ролей і обов'язків учасників змін або здатність визначити їх самотійно. Такі особливості поведінкових установок працівників відповідно до характеру їхнього психотипу в процесі роботи над змінами вимагають особливої гнучкості у використанні керівником адміністративних ролей не лише в різних ситуаціях, а у процесі комунікацій із своїми підлеглими - носіями різних психотипів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На відміну від управління розвитком, націленим на покращення, деяке удосконалення існуючої традиційної системи, інноваційне управління передбачає корінне, сутнісне перетворення традиційної системи (змісту, форм, організації, технологій). Спробу докорінно змінити внутрішньосистемні відносини ззовні

система не сприйме, якщо вона не відповідатиме внутрішнім тенденціям системного розвитку. Таким чином, інноваційне управління, метою якого є зміна тенденцій розвитку системи – це протистояння старого і нового, ступінь конфліктності якого можна суттєво послабити через зміни у свідомості носіїв системних відносин. Завдяки розумінню і ефективному поєднанню у своїй діяльності в залежності від ситуації ознак різних адміністративних ролей, освітні керівники можуть стати більш відповідними до впровадження на практиці концептивів інноваційного управління у галузь державного управління освітою в Україні.

Щоб успішно виконувати проаналізовані адміністративні ролі, управлінці у сфері освіти повинні мати спеціальні знання і володіти здатністю використовувати їх у повсякденній професійній діяльності. Вимоги до професійних компетентностей (динамічне поєднання знання, розуміння, навичок і здібностей) управлінців можна умовно розділити на дві групи: 1) знання та вміння виконувати професійну роботу в управлінні (уміння обґрунтовувати і приймати рішення в невизначених чи кризових ситуаціях, поінформованість з питань розвитку галузі, здатність ефективно планувати функціональні процеси організації, комунікувати); 2) здатність працювати з людьми й управляти самим собою (почуття обов'язку і відданість справі, чесність, довіра до партнерів, вміння переконувати, критично оцінювати власну діяльність, мати демократичну професійну культуру).

Активність кожної з 10 ролей можна певною мірою виявити майже на всіх адміністративних посадах, тому різниця полягає в ступені активності цієї ролі, а не наявності загалом. На ступінь активності може впливати як статус освітнього управлінця, так і його особисті вподобання. Як стверджують теоретики, освітні управлінці, поряд з управлінцями інших галузей, у своїй діяльності мають більше формальностей та офіційних зустрічей, значною мірою опираються на аналіз інформації, викладеної у письмових звітах, мають вищий рівень обігу інформації між державними установами. На нашу думку, адміністративна роль провідника буде більш важливою у професійній

діяльності директора інституту чи завідувача кафедри, роль відповідального за ресурси – директора школи, роль представника –начальника обласного управління освіти і науки чи районного відділу освіти. Зважаючи на функціональне навантаження міністра освіти, для освітнього керівника на такій державній посаді більш органічним виглядатиме поєднання ролі формального начальника та контролера інформації.

У сучасному контексті системного оновлення освіти роль антрепренера буде важливою для кожного освітнього управлінця. Однак, зазвичай, освітні лідери не проявляють її на тих етапах життєвого циклу організації, де вона найбільш доцільна. Наприклад, як свідчить практика, адміністративна роль антрепренера природною мірою проявляється на етапі зародження, активної діяльності (період «давай-давай»), юності й розквіту організації. На серединному етапі життєвого циклу організації, у так званій символічній точці А, в якій найлегше управляти колективом і коли наявна найбільша кількість різноманітних потенційних ресурсів для розвитку, працівники найменше очікують змін, адже все і так добре. Усвідомлення потреби змін найчастіше приходить уже після того, як пік розвитку організації пройдено. Після цього, якщо життєвий цикл організації переходить на етапи спаду розвитку – аристократизму та ранньої бюрократизації – адміністративна роль антрепренера як ініціатора змін активізується лише ближче до кінця низхідного етапу хвилі розвитку, коли в кризовому контексті функціонування працівники організації будуть проявляти найменший супротив до впровадження нового. Загалом, в освітній галузі супротив до впровадження змін збільшується у прямій відповідності зростанню середнього віку учасників змін; зменшенню часу, відведеного на впровадження зміни; погіршенню матеріального становища чи соціального статусу педагогів, інших учасників змін.

Література.

1. Генсон Марк Е. Керування освітою та організаційна поведінка / Марк Е. Генсон. – Львів : Літопис, 2002. – 384 с.

2. Михайлова Е. Юридическая природа принципов административного права / Е. Михайлова // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. — Вып. 9. — Оренбург, 2008. — С. 118—126.
3. Пономарёв Н. Образовательные инновации. Государственная политика и управление / Н. Пономарёв, Б. Смирнов. — М.: Издательский центр «Академия», 2007. — 208 с.
4. Серджіованні Т. Керування освітою і шкільне врядування / Т. Серджіованні, М. Барлінгейм, Ф. Кумз та ін. — Львів: Літопис, 2002. — 440 с.
5. Тімар Б. Томас. Як домогтися досконалості в освіті / Томас Б. Тімар, Дейвід Л. Кіпп. — Львів: Літопис, 2004. — 176 с.
6. Фуллан М. Новое пономание реформ в образовании / Майкл Фуллан. — М. : Просвещение, 2006. — 272 с.
7. Elmore R. Building a new structure for school leadership / Richard Elmore. — Washington, DC: The Albert Shanker Institute, 2000. — 40 pgs.

Тараненко Олена Петрівна,

здобувач кафедри державної політики та суспільного розвитку

НАДУ при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано причини гальмування процесу електронних державних закупівель в Україні на сучасному етапі та внесено пропозиції щодо практичних механізмів покрокового їх впровадження.

Ключові слова: електронні державні закупівлі, корупція в державних закупівлях, нормативно-правова база, аналіз закупівель контролюючими органами.

Taranenko Olena

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC AUCTIONS AS A MECHANISM OF RESISTING CORRUPTION

In the article the reasons of deceleration of the process of electronic auctions in Ukraine nowadays are analyzed and the suggestions of practical mechanisms of its step by step implementation are included.

Keywords: electronic public auctions, public auctions corruption, regulatory policy, the analysis of the auctions by control authorities.

Тараненко Елена Петровна

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье проанализированы причины торможения процесса электронных государственных закупок в Украине на современном этапе и внесены предложения о практических механизмах пошагового их внедрения.

Ключевые слова: електронные государственные закупки, коррупция в государственных закупках, нормативно-правовая база, анализ закупок контролирующими органами.

Постановка проблеми. Придбання товарів, робіт і послуг органами державної влади та місцевого самоврядування, а також юридичними особами та їх об'єднаннями, що забезпечують потреби держави або територіальної громади, є життєво необхідною умовою функціонування будь-якої країни. Без державних закупівель неможливо уявити саме існування держави.

Прозорі та ефективні державні закупівлі є запорукою суспільного розвитку, добробуту громадян, державної безпеки та, навіть, непорушності конституційного ладу і територіальної цілісності.

Саме тому, значна корумпованість процесу державних закупівель в Україні, відсутність ефективної антикорупційної політики в зазначеній сфері є однією з ключових проблем та, відповідно, основним викликом для державного управління. Від успішного подолання корупції в цілому та в державних закупівлях зокрема безпосередньо залежить рівень довіри до влади та легітимність останньої. Однак, необхідно враховувати, що сьогодні в Україні як система ефективних механізмів державних закупівель, так і механізми протидії корупції перебувають ще на етапі свого становлення, крім того, досить слабкими, на жаль, є інститути громадянського суспільства, які могли б допомогти державі в процесі побудови вказаних механізмів.

Ефективним механізмом на шляху протидії корупції у сфері державних закупівель, як підказує міжнародний досвід, було б впровадження електронних державних закупівель (далі – ЕДЗ). Тема ефективності електронних закупівель постійно на слуху, актуальна та затребувана, однак, на жаль, крім політичних закликів, полеміки та агітації з боку політичних сил та влади щодо необхідності застосування ЕДЗ конкретні практичні кроки для впровадження в Україні не зроблені. На сьогоднішній день продовжується ганебна практика зловживань та маніпуляцій в системі державних закупівель, призначень на відповідальні

посади осіб, які свідомо або через низький рівень професіоналізму ігнорують проведення дієвих та відчутних реформ як у цій, так і у інших сферах.

Яскравим підтвердженням відсутності будь-яких позитивних змін у системі державних закупівель є інформація прес-служби Держфінінспекції України за результатами аналізу державних закупівель протягом січня-травня 2015 року. Так, територіальні органи Держфінінспекції України попередили порушення у сфері держзакупівель на загальну суму більш як 1 млрд грн. Зокрема, через виявлені фінансові порушення було скасовано конкурсні торги на загальну суму 648,1 млн грн. Укладених договорів розірвано на загальну суму 360,5 млн грн.

За результатами аналізу державних закупівель і позапланових перевірок державних закупівель 2014 року територіальні органи Держфінінспекції України попередили порушення під час закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти на загальну суму майже 2,2 млрд грн. Зокрема, за рахунок скасування конкурсних торгів – на суму понад 1,6 млрд грн та шляхом розірвання укладених договорів – на суму майже 546 млн грн [1].

Тобто, за останні майже півтора роки ситуація не змінилася, залишається «стабільною» з невеличким «приростом» зловживань у сфері державних закупівель у порівнянні з таким же періодом 2014 року.

Метою цієї статті є встановлення причин гальмування процесу ЕДЗ в Україні на сучасному етапі та надання пропозицій щодо практичних механізмів покрокового впровадження ЕДЗ.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2].

Тобто проведення ЕДЗ повинно регламентуватися виключно законодавством України. Інакше, дії службових та посадових осіб у напрямку здійснення ЕДЗ можуть кваліфікуватися контролюючими та правоохоронними

органами як незаконні, а прийняті рішення – як прийняті з перевищенням службових повноважень.

Спеціальним законом у сфері державних закупівель є Закон України «Про державні закупівлі» від 10.04.2014 № 1197 (далі – Закон № 1197) [3], який встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Розпочати треба з термінології: чи є офіційно встановлений термін «електронні державні закупівлі»? Серед основних термінів, визначених статтею 1 Закону № 1197, такий термін відсутній. Є визначення термінів «державна закупівля», «електронні засоби», «торги (конкурсні торги)», однак ні ці визначення, ні стаття 12 Закону № 1197, в якій зазначається про можливість використання електронних засобів під час здійснення процедур державних закупівель, не регламентують процес здійснення ЕДЗ.

Відповідно до статті 12 Закону № 1197 закупівля за державні кошти може здійснюватися шляхом застосування однієї з п'яти процедур, а саме: відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінових пропозицій, попередня кваліфікація учасників та переговорна процедура закупівлі. При цьому, частиною другою цієї статті законодавець наділив правом замовника за певних умов здійснювати зазначені процедури закупівлі із використанням електронних засобів. Зокрема:

1) у разі використання електронних засобів з метою подання пропозицій конкурсних торгів, кваліфікаційних та цінових пропозицій та здійснення їх оцінки документи та дані створюються і подаються з урахуванням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис»;

2) електронні засоби, які використовуються замовником під час здійснення процедур закупівель, повинні бути загальнодоступними і гарантувати недискримінацію та рівний доступ до інформації всім учасникам процедур закупівель.

Крім того, у частині другій зазначеної статті мова йде про особливості застосування електронних засобів під час здійснення процедур закупівлі, які

визначаються Кабінетом Міністрів України. Тут виникає запитання, чи дотримання зазначених особливостей також є однією з умов застосування електронних засобів, чи мова йде про якісь певні особливості, яких можна не чекати та проводити процедури закупівлі з використанням електронних засобів за умови дотримання двох зазначених умов.

Однак, якщо навіть не брати до уваги неоднозначність застосування особливостей електронних засобів, викликає багато запитань механізм дотримання вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис», а також досягнення загальнодоступності електронних засобів і гарантування недискримінації та рівного доступу до інформації всім учасникам процедур закупівель.

Тобто, підбиваючи підсумок аналізу Закону № 1197 на предмет застосування ЕДЗ, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні ще не створений прозорий та однозначний нормативно-правовий механізм здійснення ЕДЗ, а так звані реформи в законодавстві про державні закупівлі мають декларативний характер.

Демонстрацію процесу реформ, а не їх результативності підтверджують неодноразові зміни до законодавства про державні закупівлі. Так, у закони України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490 (далі – Закон № 1490) [4] та «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289 (далі – Закон № 2289) [5] вводилися терміни «електронні державні закупівлі» та «закупівля в електронній формі» відповідно. Згідно із зазначеною термінологією електронні державні закупівлі – здійснення замовниками встановлених законом процедур закупівель за допомогою інформаційної системи в мережі Інтернет в режимі on-line з використанням електронного документообігу та електронного цифрового підпису (Закон № 1490), а закупівля в електронній формі – державна закупівля, під час проведення якої використовується електронний документообіг відповідно до Закону України «Про електронні документи та

електронний документообіг» (Закон № 2289). Однак, на практиці зазначені норми законею так і не були апробовані.

Підсумок очевидний: відсутність аналізу, постійного моніторингу та адекватних висновків з боку відповідних державних інституцій щодо причин недосконалості змін до законодавства про державні закупівлі в частині впровадження ЕДЗ є підставою стверджувати про неефективність та безвідповідальність в роботі таких інституцій та спонукання їх через керівні органи держави до перегляду застарілих та недосконалих методів їх роботи, зокрема в частині здійснення контролю у сфері державних закупівель.

Зазначену позицію стосовно відсутності системності та результативності в роботі з боку профільних державних інституцій підтримує і Рахункова палата України. За інформацією її прес-служби Колегія Рахункової палати розглянула результати аналізу стану державних закупівель в Україні з 2010 року до квітня 2014 року й констатувала, що в Україні протягом дії Закону № 2289 не забезпечено дотримання принципу прозорості та конкурентності у зазначеній сфері. Питома вага закупівель в одного учасника у загальному обсязі державних закупівель з моменту введення в дію цього закону до втрати ним чинності збільшилася з 20,25 % до 40,0 %, при цьому максимальний відсоток процедур закупівель в одного учасника припадав на 2013 рік – 43,7 %.

Закон № 1197 також не повною мірою відповідає європейським стандартам. Із зазначеної сфери не усунуто корупційну складову, оскільки не спрощено проведення процедур закупівель, не введено електронні торги, не встановлено належної відповідальності посадових осіб за відповідні порушення, що не сприяє прозорому, ефективному та раціональному використанню державних ресурсів.

Під час проведеного Рахунковою палатою 51 контрольного заходу в 2013–2014 роках виявлено порушень у зазначеній сфері за період з початку 2012 року по теперішній час на загальну суму 4 964 521,4 тис. грн, що в чотири рази більше, ніж у період дії попереднього закону «Про здійснення державних закупівель» (1 231 003,1 тис. грн).

Аналіз показав, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі, на яке покладені завдання з регулювання та координації у сфері закупівель, у 2013–2014 роках, здійснювало відповідні функції та повноваження неефективно, не застосовувало реальних правових важелів для запобігання порушень у зазначеній сфері. Міністерством і ДП «Зовнішторгвидав» не забезпечено безоплатного функціонування державного офіційного друкованого видання, міжнародного інформаційного видання і роботи веб-порталу уповноваженого органу з питань закупівель, що є прямим порушенням вимог законодавства.

Колегія Рахункової палати надала рекомендації Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель.

Складається враження, що основним завданням Держфінінспекції та Рахункової палати України є лише констатація фактів порушень (при чому іноді спірних), надання узагальнених неоднозначних рекомендацій, а не глибокий системний аналіз результативності та ефективності діяльності суб'єктів контрольних заходів та внесення конкретних пропозицій щодо удосконалення їх роботи.

Висновки. Виходячи з викладеного матеріалу, необхідно покроково здійснити такі дії:

1) Доручити Держфінінспекції, Рахунковій палаті України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України протягом місячного терміну проаналізувати та узагальнити результативність внесення за останні п'ятнадцять років змін до законодавства про здійснення державних закупівель в частині запровадження ЕДЗ, визначити причини неефективності таких змін та внести пропозиції щодо виправлення ситуації.

2) Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, на яке покладені функції реалізації державної політики у сфері державних закупівель, зокрема завдання з регулювання та координації у цій сфері, удосконалення нормативно-правової бази, у тижневий термін узагальнити отримані від

Держфінінспекції та Рахункової палати України пропозиції щодо впровадження ЕДЗ, розробити дієвий покроковий механізм впровадження ЕДЗ та винести його на публічне місячне обговорення шляхом розміщення на офіційному веб-сайті міністерства, обговорити на засіданні громадської ради при міністерстві, на телебаченні, в засобах масової інформації тощо.

3) Доручити центральним органам виконавчої влади долучитися до громадського обговорення розробленого Мінекономрозвитку та розміщеного для публічного обговорення механізму впровадження ЕДЗ.

4) Мінекономрозвитку:

- під час проведення публічного обговорення механізму впровадження ЕДЗ проводити робочі зустрічі з представниками Рахункової палати України, Держфінінспекції, інших заінтересованих ЦОВВ, громадськості, журналістами з метою узгодження позицій сторін;
- після завершення обговорення механізму впровадження ЕДЗ у десятиденний термін розробити пакет проектів нормативно-правових актів, починаючи із внесення змін до Закону № 1497, та направити на узгодження до заінтересованих ЦОВВ.

5) Заінтересованим ЦОВВ як виняток у триденний термін опрацьовувати зміни до законодавства в частині впровадження ЕДЗ, направлені Мінекономрозвитку, та надавати конкретні однозначні зауваження та пропозиції до проектів документів.

6) Мінекономрозвитку по завершенню узгодження з ЦОВВ змін до Закону № 1497, а також у разі необхідності змін до інших законодавчих актів, в установленому порядку винести їх проекти на розгляд Кабінету Міністрів України та у подальшому супроводжувати їх подання до Верховної Ради України.

7) Після внесення змін до законодавчих актів, що регулюватимуть механізм впровадження ЕДЗ, доручити Кабінету Міністрів України, зокрема

Мінекономрозвитку, у місячний термін привести у відповідність до внесених до законодавства змін підзаконні акти.

8) Доручити Мінекономрозвитку у місячний термін з дня прийняття змін до законодавства в частині впровадження ЕДЗ розробити та затвердити критерії оцінки ефективності проведення ЕДЗ, запровадити їх системний моніторинг та щоквартальне звітування на сайті Міністерства щодо ефективності впровадження ЕДЗ, а також внесення пропозицій щодо їх удосконалення.

9) Доручити Держфінінспекції та Рахунковій палаті України:

- проводити регулярні контрольні заходи в частині ефективності та результативності ЕДЗ, своєчасно вносити конкретні зауваження та пропозиції, зокрема до законодавчих актів, з метою їх удосконалення;
- через рік з моменту прийняття змін до законодавства в частині впровадження ЕДЗ підготувати та винести на обговорення та затвердження до керівних органів звіт про ефективність впровадження ЕДЗ.

10) У разі встановлення свідомого ігнорування чи непрофесіоналізму з боку представників державних інституцій, задіяних до впровадження та діяльності ЕДЗ, своєчасно вживати заходи адміністративного впливу.

Таким чином, як видно з покрокового механізму впровадження ЕДЗ за бажання суб'єктів державних закупівель протягом трьох місяців можливо запровадити ЕДЗ та налагодити порядок ефективного контролю за ними.

Реформи мають стати результативними. На жаль, суспільство ще не відчуло на собі їх позитивних результатів. Автор плекає надію, що саме реформи в державних закупівлях шляхом впровадження ЕДЗ стануть тим позитивом, якого з нетерпінням чекає суспільство.

Література.

1. Інформація прес-служби Держфінінспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/109268>.

2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

4. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1490-14>.

5. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.

Толстоног Віктор В'ячеславович,
аспірант НАДУ при Президентіві України

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАХИСТОМ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Інституціональний механізм державного управління у сфері захисту прав споживачів має бути побудовано за умов максимально можливого забезпечення реалізації прав споживачів та недопущення їх фактичного порушення. Практична реалізація його функцій покладається передусім на суб'єкти виконавчої влади. При цьому повноваження, функції та місце суб'єктів в ієрархічній системі державного управління захистом прав споживачів можна визначити як такі, що постійно змінюються.

Ключові слова: захист прав споживачів, інституційний механізм державного управління, органи центральної виконавчої влади.

Tolstonoh Viktor

CENTRAL EXECUTIVE POWER AUTHORITIES IN THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC GOVERNANCE IN CONSUMER RIGHTS PROTECTION

Issues of institutionalization of public governance in the field of consumer rights protection are discussed, to show that the range of public governance offices responsible for this field is not confined to central and local governments. The following institutional elements of the public policy in consumer rights protection in Ukraine are discussed: the Cabinet of Ministers of Ukraine (CMU); the Law of Ukraine «Consumer Rights Protection», the State Targeted Program on Consumer Rights Protection for 2008–2011, approved by the CMU in 2008; the Guidelines (Conception) for Development of Domestic Trade in Ukraine; the State Targeted Economic Program for Development of Domestic Market till 2012. Function and

objectives of consultative bodies at the CMU, such as the National Coordinating Council on Consumer Rights Protection at the CMU, are highlighted.

Detailed information is given about consumer rights protection responsibilities and functions of other administrative institutions in Ukraine, such as the Ukrainian Ministry of Economic Development and Trade, the Ukrainian State Inspectorate for Consumer Rights Protection, the State Sanitary and Epidemiological Service at the Ukrainian Ministry of Public Health, the State Fiscal Service of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the Ukrainian State Inspection on Price Control, the Ukrainian Ministry of Infrastructure, the Ukrainian State Veterinary and Phytosanitary Service and others.

The institutional mechanism of public governance in consumer rights protection needs to be built in a way to guarantee the maximally possible extent of consumer rights protection and prevention of their violation. The range of their authorities and functions within the hierarchical system of public governance in consumer rights protection can be referred to as constantly changing.

Keywords: consumer rights protection, institutional mechanism of public governance, central executive power bodies.

Толстоног Виктор Вячеславович

**ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ МЕХАНИЗМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТОЙ ПРАВ
ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

Институциональный механизм государственного управления в сфере защиты прав потребителей должен быть построен с целью максимально возможного обеспечения реализации прав потребителей и недопущения их фактического нарушения. Практическая реализация его функций будет главным образом возлагаться на субъекты исполнительной власти. При этом полномочия, функции и место субъектов в иерархической системе

государственного управления защитой прав потребителей можно определить как постоянно изменяющиеся.

Ключевые слова: защита прав потребителей, институциональный механизм государственного управления, органы центральной исполнительной власти.

Постановка проблеми. Інституціональний механізм державного управління є одним із найважливіших у системі державного управління захистом прав споживачів. Це пов'язано насамперед із тим, що саме за допомогою цього механізму реалізується розмежування та реалізація прав і обов'язків суб'єктів державного управління захистом прав споживачів. Використання інституціонального механізму передбачає визначення місця означених суб'єктів у ієрархічній системі управління, безпосередній розподіл владних функцій між ними тощо. Гармонізація вказаного розподілу, налагодження оптимальних зв'язків між елементами інституціонального механізму сприятиме підвищенню ефективності державного управління захистом прав споживачів у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та функціонування механізмів державного управління в Україні в останні роки активно розроблялися представниками науки державного управління. Активно працювали у цьому напрямі такі вчені, як Г. В. Атаманчук [1], В. Д. Бакуменко [2], Н. І. Глазунова [3], П. І. Надолішній [2], В. Я. Малиновський [4], О. В. Радченко [5], О. В. Федорчак [6] та ін.

Водночас проблеми функціонування інституційного механізму державного управління у системі захисту прав споживачів не є на сьогодні достатнього опрацьованими в наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених.

Мета. Метою дослідження є визначення повноважень, основних характеристик та функцій основних суб'єктів управління на рівні центральних органів виконавчої влади, які розглядаються як важливі елементи

інституціонального механізму державного управління у сфері захисту прав споживачів.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що роль суб'єктів управління відрізняється характером державно-управлінського впливу та системою об'єктів такого впливу. Основним елементом інституціонального механізму державного управління захистом прав споживачів є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Відповідно до ст. 113 (частини 1) Конституції України, «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади». При цьому він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів [7].

Однією з найважливіших функцій, яку відіграє КМУ в процесі захисту прав споживачів в Україні, слід визнати його нормотворчу функцію. Якщо сфокусовано розглядати саме участь Уряду в процесі захисту прав споживачів у сфері роздрібної торгівлі, то слід навести відповідні положення Закону України «Про захист прав споживачів», які безпосередньо передбачають право КМУ визначати, встановлювати чи затверджувати:

- 1) порядок відбору в господарських суб'єктів сфери торгівлі, громадського харчування та сфери послуг зразків товарів, сировини, матеріалів тощо (ст. 5);
- 2) порядок проведення контрольних перевірок правильності розрахунків із споживачами за надані послуги та реалізовані товари (ст. 5);
- 3) порядок накладення на господарських суб'єктів сфер торгівлі та громадського харчування стягнень, передбачених ст. 23 Закону (ст. 5);
- 4) порядок та умови страхування службової особи державного органу у справах захисту прав споживачів (ст. 10);
- 5) переліки сезонних товарів, гарантійні терміни за якими обчислюються з початку відповідного сезону (ст. 13);
- 6) перелік товарів для обмінного фонду (ст. 14);

7) перелік товарів, що не підлягають обміну (поверненню) на підставах, визначених Законом (ст. 20);

8) правила торговельного, побутового та інших видів обслуговування (виконання робіт, надання послуг) та ін. [8].

Наведений перелік компетенцій КМУ у сфері захисту прав споживачів очевидно не слід розглядати як вичерпний. Профільний Закон визначає лише найголовніші серед них.

Суттєвим внеском Уряду до захисту прав споживачів є також розроблення та прийняття загальнонаціональних цільових програм із захисту прав споживачів. Серед подібних програм треба відзначити Державну цільову програму захисту прав споживачів на 2008–2011 рр., прийняту КМУ у 2008 р. На значно вищий якісний рівень виводить роботу органів виконавчої влади Концепція державної політики у сфері захисту прав споживачів [9]. Концепцію передбачено реалізувати протягом 2013–2015 рр. Згідно з її основними положеннями, державну політику у сфері захисту прав споживачів передбачається реалізувати шляхом: адаптації законодавства в зазначеній сфері відповідно до норм ЄС; координації діяльності органів виконавчої влади щодо захисту прав споживачів; гармонізації національних стандартів до міжнародних стандартів IEC або ISO (щодо процедури проведення експертизи продукції на споживчі властивості); удосконалення законодавства з питань державного ринкового нагляду та державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів; удосконалення системи обміну інформацією про виявлену небезпечну продукцію та продукцію неналежної якості між органами державної влади з метою належного виконання контрольних (наглядових) функцій у сфері захисту прав споживачів; підвищення рівня правової обізнаності та поінформованості споживачів про їхні законні права; запровадження просвітницьких заходів та освітніх програм з питань захисту прав споживачів та видання навчальних посібників; створення належних умов для співпраці та взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій споживачів;

удосконалення процедури розгляду скарг у сфері захисту прав споживачів та ін. [9].

Важливу роль у регулюванні процесів споживання та захисту прав споживачів відіграють розроблені та схвалені КМУ такі стратегічні довгострокові програми, як Концепція розвитку внутрішньої торгівлі України, Державна цільова економічна програма розвитку внутрішнього ринку на період до 2012 р., Державна цільова програма розвитку українського села до 2015 р., Державна цільова економічна програма розвитку поштового зв'язку на 2009–2013 рр. та ін. Так, Концепція розвитку внутрішньої торгівлі висвітлює економічні й організаційні передумови для розвитку інфраструктури торгівлі та передбачає посилення ролі держави в регулюванні торговельної діяльності. Концепція розвитку внутрішньої торгівлі України є складовою частиною державної політики вдосконалення споживчого ринку.

Необхідно також звернути увагу на велике значення функціонування дорадчих органів при КМУ. Зазначимо, що координаційні функції реалізації споживчої політики органами виконавчої державної влади в Україні мав виконувати створений при Уряді міжвідомчий дорадчий орган – Національна координаційна рада з питань захисту прав споживачів при КМУ. Цей орган було створено згідно з Постановою КМУ від 28 березня 2007 р. № 555 «Питання Координаційної ради з питань захисту прав споживачів» [10]. Рада стала правонаступником трьох дорадчих органів, які увійшли до її складу: Міжвідомчої ради з питань захисту прав споживачів, Ради стандартизації та технічного регулювання та Ради з питань реклами.

Основними завданнями Національної координаційної ради з питань захисту прав споживачів при Кабінеті Міністрів України було визначено: розроблення пропозицій та рекомендацій у таких напрямках діяльності: визначення шляхів, засобів і форм реалізації стратегічних напрямів державної споживчої політики щодо захисту прав споживачів, реклами, технічного регулювання (стандартизації, метрології, підтвердження відповідності), акредитації органів з оцінки відповідності, безпеки та якості продукції та

довкілля; здійснення правових, економічних, організаційних та соціальних заходів, спрямованих на створення цивілізованих ринкових відносин із забезпеченням пріоритету прав людини у балансі інтересів влади, бізнесу та споживачів; створення конкурентного ринкового середовища та вироблення узгоджених пропозицій та рекомендацій щодо вирішення проблемних питань у сфері споживчої політики; удосконалення системи державного регулювання діяльності у сфері споживчої політики з метою досягнення міжнародних стандартів якості життя громадян; створення умов для розвитку механізму саморегулювання рекламної діяльності, формування норм і правил поведінки на рекламному ринку; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері споживчої політики; ефективного використання бюджетних коштів, що виділяються на реалізацію державної споживчої політики; удосконалення інформаційної та освітньої діяльності у сфері споживчої політики та багато іншого.

Як бачимо, завданнями Координаційної ради було визначено вирішення надзвичайно важливих і актуальних проблем. Слід відзначити, що деякі напрями діяльності Координаційної ради характеризуються певним дублюванням завдань органів державної влади, які діють у цій сфері. Водночас Координаційна рада передбачала широке залучення представників професійних громадських організацій, керівників суб'єктів господарювання, ЗМІ, представників науки й навчальних закладів та професійної громадськості до вирішення важливих проблем [10]. Заснування цього дорадчого органу мало відіграти позитивну роль у справі дотримання прав споживачів в Україні. На користь цього свідчать його статус, високі посади та професійний рівень його членів. Зосередження повноважень в такому органі повинно було позитивно позначитися на рівні координації цієї діяльності в Україні.

Водночас слід зазначити, що конкретні результати діяльності Координаційної ради невідомі широкому громадському загалу. Це може пояснюватися або недостатньо активною її роботою, або серйозними

недоліками в організації висвітлення її роботи. До того ж, слід додати, що припинення діяльності Ради з питань реклами при КМУ шляхом її інтеграції до Координаційної ради разом із двома іншими дорадчими органами було здійснено незаконно. Діяльність Ради з питань реклами була регламентована прямою законодавчою нормою, що була закріплена в п. 3 статті 26 Закону України «Про рекламу» (з поправками до 2012 р. [11]). Тому припинення Урядом діяльності Ради з питань реклами у 2007 р. без внесень попередніх конкретних змін до вказаного Закону можна також назвати нелегітимним. Відповідну законодавчу норму було змінено кулуарно лише в 2013 р., знову ж таки, без будь-яких пояснень та громадського обговорення. Згодом Національну координаційну раду з питань захисту прав споживачів було ліквідовано Постановою КМУ № 180 від 02.06.10 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [12]. Ліквідація відбулася також без будь-яких пояснень та громадських обговорень. Економія державних коштів не може вважатися достатньо обґрунтованою причиною її ліквідації у зв'язку з тим, що її діяльність здійснювалася на громадських засадах.

Проаналізуємо більш докладно місце в управлінській системі органів центральної виконавчої влади, що беруть безпосередню участь у функціонуванні механізму державного управління захистом прав споживачів.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ. У переліку основних завдань Мінекономрозвитку України, згідно з Положенням про Мінекономрозвитку України, є такі:

1. Формування та забезпечення реалізації: державної політики економічного і соціального розвитку; державної цінової політики; державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг; державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю);

державної політики у сфері державних закупівель, державного замовлення; державної політики у сфері державного ринкового нагляду та ін.

2. Формування державної політики: у сфері захисту прав споживачів; з питань розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; у сфері державного матеріального резерву; у сфері інтелектуальної власності; забезпечення інституційного регулювання у цих сферах; удосконалення в межах своїх повноважень інструментів, процедур та стандартів діяльності органів виконавчої влади тощо [13].

Мінекономрозвитку України є провідним органом центральної виконавчої влади із формування державної політики у сфері захисту прав споживачів. Мінекономрозвитку України також опікується формуванням та забезпеченням реалізації державної політики економічного і соціального розвитку. Воно реалізує державну політику у сфері торгівлі та побутових послуг, формує державну політику у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю). Таким чином, саме в компетенції Мінекономрозвитку України зосереджено основні важелі державного регулювання у сфері захисту прав споживачів у сфері торгівлі.

Велике значення в регулюванні відносин у різних сферах торговельної діяльності, зокрема, стосовно захисту прав споживачів, відіграють Правила торгівлі. До них належать Правила продажу продовольчих товарів, Правила продажу непродовольчих товарів, Правила роботи дрібнороздрібної торговельної мережі, Правила торгівлі на ринках, Правила побутового обслуговування населення та інші. Провідну роль в їх розробленні та затвердженні відіграє Мінекономрозвитку України за уповноваженням КМУ. Усі названі Правила затверджені наказами органів, правонаступником яких є Мінекономрозвитку України. Правила містять імперативні норми щодо дотримання прав споживачів, визначають необхідність забезпечення об'єктивного інформування споживачів. Так, у п. 19 Правил торгівлі

відзначено: «Суб'єкт господарської діяльності в торговельному залі магазину на видному та доступному для споживачів місці повинен обладнати куточок споживача, де розміщуються: Книга відгуків та пропозицій встановленого зразка, витяги з цих Правил, адреси та номери телефонів органів, що забезпечують державний захист прав споживачів, інша необхідна інформація» [14].

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів є Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (далі – Держспоживінспекція України). Положення про Держспоживінспекцію України було затверджено Указом Президента України від 13.04.11 № 465/2011 [15]. У ньому визначено підпорядкування цього органу: «Держспоживінспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України» [15]. Зазначимо, що повноваження Держспоживінспекції України у порівнянні з органом, правонаступником якого вона є, дещо скорочені. Треба також відзначити, що статус та рівень Держспоживінспекції України у загальній ієрархії органів виконавчої влади певною мірою знижено. Вказані зміни, на наш погляд, відбулися з метою уникнення дублювання певних функцій Мінекономрозвитку України та Держспоживінспекції України (у тому числі у сфері захисту прав споживачів). На думку фахівців ЄС: «... в ієрархії виконавчої влади статус Держспоживстандарту було вбудовано у вертикаль підпорядкування Міністерству економіки. Зацікавленим особам, опитаним у процесі створення цього звіту, незрозуміло, які можливості має Мінекономіки для впливу на споживчу політику. Варто було б розглянути варіанти більш чіткого розподілу функцій, а особливо підвищення спроможності Уряду щодо захисту прав споживачів, можливо, розділивши функції ринкового нагляду та захисту прав споживачів між двома окремими органами, а також створивши підрозділ споживчої політики в структурі Міністерства економіки» [16, с. 5]. Таким

чином, вказану проблему було б частково вирішено шляхом певного підпорядкування Держспоживінспекції України Мінекономрозвитку України.

Указом Президента України визначено такі завдання Держспоживінспекції України: державний контроль за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері; державний ринковий нагляд; державний нагляд за дотриманням технічних регламентів, стандартів, норм і правил [15]. Держспоживінспекція України відповідно до цих завдань виконує такі функції:

1) здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про захист прав споживачів;

2) здійснює у межах своєї компетенції контроль за дотриманням законодавства про рекламу;

3) здійснює державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності;

4) здійснює у межах своєї компетенції державний нагляд за дотриманням технічних регламентів, стандартів, норм і правил;

5) здійснює в межах своєї компетенції заходи з виробництва та розповсюдження соціальної реклами;

6) забезпечує міжнародне співробітництво у межах своїх повноважень, бере участь у роботі відповідних міжнародних організацій;

7) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України та забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами з питань, що належать до відання Держспоживінспекції України, та ін. [15].

Держспоживінспекція України для виконання покладених на неї завдань наділена широкими повноваженнями. Найважливішими її повноваженнями і такими, що сприяють захисту прав споживачів у сфері торгівлі, є: а) перевірка у суб'єктів господарювання в сфері торгівлі якості продукції, дотримання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також дотримання правил

торгівлі та надання послуг; б) відбір у суб'єктів господарювання в сфері торгівлі зразків товарів, сировини, матеріалів, напівфабрикатів, комплектувальних виробів для проведення перевірки їхньої якості на місці або незалежної експертизи у відповідних лабораторіях та інших установах, акредитованих на право проведення таких робіт згідно із законодавством; в) одержання безоплатно від суб'єктів господарювання в сфері торгівлі, що перевіряються, копій необхідних документів, які характеризують якість продукції, сировини, матеріалів, комплектувальних виробів; г) проведення контрольних перевірок правильності здійснення розрахунків зі споживачами; д) надання суб'єктам господарювання обов'язкових до виконання приписів щодо припинення порушень прав споживачів та ін. [15].

Держспоживінспекція України має досить розгалужену структуру. Вона здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в усіх областях України та у Києві. Важливим пунктом Положення про Держспоживінспекцію України є норма, згідно з якою в процесі виконання покладених на неї завдань Держспоживінспекція України взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також із підприємствами, установами, організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців. Ця норма продовжує загальнодержавну позицію, проголошену в Конституції України, про залучення до процесу захисту прав споживачів громадських організацій.

Досить помітну роль у захисті прав споживачів відіграє Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, яка функціонує відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженого Постановою КМУ від 22.06.99 № 1109. Зокрема, у Положенні зазначено: «Інституційні акти, видані головним державним санітарним лікарем України в межах його компетенції, є

обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності, посадовими особами та громадянами» [17]. Серед інших органів центральної виконавчої влади, що безпосередньо впливають на процес захисту прав споживачів, слід відзначити: Державну фіскальну службу України (правонаступниця Державної податкової адміністрації та Міністерства доходів і зборів України), Державну інспекцію України з контролю за цінами, Міністерство інфраструктури України, Антимонопольний Комітет України, Міністерство аграрної політики України, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України та ін. Особливості управлінського впливу цих суб'єктів потребують більш докладного аналізу.

Висновки.

1. Результати аналізу функціонування органів центральної влади в системі інституціонального механізму державного управління захистом прав споживачів свідчать про те, що захист прав споживачів значною мірою ґрунтується на інституціональних засадах. Здебільшого це формальні інститути, що виконують контрольно-наглядові функції та використовують методи та інструменти діяльності через нормативно-правові, організаційно-розпорядчі та контрольно-наглядові управлінські рішення.

2. Основними суб'єктами державного управління захистом прав споживачів в Україні на рівні органів центральної виконавчої влади сьогодні є Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів. Велику роль у вказаному механізмі також відіграють Державна фіскальна служба України, Державна інспекція України з контролю за цінами, Міністерство інфраструктури України, Антимонопольний комітет України, Міністерство аграрної політики України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України та ін.

3. Повноваження, функції та місце суб'єктів у ієрархічній системі державного управління захистом прав споживачів можна визначити як такі, що

постійно змінюються внаслідок змін усередині системи суб'єктів, перерозподілу певних повноважень між елементами інституціонального механізму державного управління. Більшість змін в останні роки сприяла підвищенню ефективності держуправління захистом прав споживачів у цілому.

Подальше вивчення, аналіз і осмислення інституціонального механізму державного управління захистом прав споживачів є передумовою успішного функціонування та розвитку нормативно-правового та соціального механізмів державного управління захистом прав споживачів. Подальший науковий пошук автора буде зосереджений на обґрунтуванні гіпотези про необхідність формування інтегрованого механізму державного управління захистом прав споживачів.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : [учебное пособие] / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО "Экономика"», 2000. – 302 с.
2. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. пос.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа // За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Глазунова Н. И. Система государственного управления : [учеб. для вузов] / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. пос.] / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-е, доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони. Наук.-виробн. журнал. – 2009. – № 3. – С. 64– 69.
6. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електрон. наукове фахове видання. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-... Fedorchak.pdf>.

7. Конституція (Основний Закон) України від 26 червня 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Закон України «Про захист прав споживачів» № 3161-IV (3161-15) від 01.12.05 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 7. – Ст. 84.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 777-р від 5 червня 2013 року «Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/777-2013-%D1%80>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.07 р. № 555 «Питання Координаційної ради з питань захисту прав споживачів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/=555-2007-%EF.
11. Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2010 р. № 180 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/397-2010-%D0%BF>.
13. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/2011>.
14. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 185 від 11.07.03 р. «Про затвердження Правил роздрібної торгівлі продовольчими товарами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0628-03>.
15. Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів / Затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 465/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/465/2011>.

16. Захист прав споживачів у Європейському Союзі та Україні. Аналітичний звіт // Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН, 2007. – 36 с.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. № 1109 «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>.

Чернов Сергій Валерійович,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТІВ В УКРАЇНІ

Комплексна експертиза проектів займає значне місце в життєвому циклі управління проектами і проводиться на будь-якій стадії управління проектами з метою відповідності цілей проектів завданням проекту, запланованим показникам проекту, нормативним і законодавчим документам, відповідності вимогам екологічної, промислової та будівельної безпеки. Основним завданням державної експертизи проекту є систематичний аналіз фінансових, економічних, екологічних, соціальних, технічних, інноваційних та інших аспектів проекту з метою визначення, чи досягає проект своїх цілей.

Ключові слова: комплексна експертиза проекту, критерії інвестпроектів, види експертизи, нормативно-правові акти, сфера публічного управління.

Chernov Sergii

PERSPECTIVES AND PRIORITIES OF FORMING OF COMPLEX MECHANISMS OF THE STATE EXAMINATION OF THE PROJECT IN UKRAINE

Due diligence projects has a significant presence in the life cycle of project management and held at any stage of project management with a view to the objectives of projects, project tasks, project planning figures, regulatory and legal documents, compliance with environmental, industrial and construction safety. The main task of the state examination of the project is a systematic analysis of the financial, economic, environmental, social, technological innovation and other aspects of the project in order to determine whether the project achieves its objectives.

Keywords: comprehensive assessment of projects, investment criteria, types of examination regulations, the scope of public administration.

Чернов Сергей Валерьевич

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРИОРИТЕТЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ В УКРАИНЕ

Комплексная экспертиза проектов занимает значительное место в жизненном цикле управления проектами и проводится на любой стадии управления проектами с целью соответствия целей проектов заданиям проекта, запланированным показателям проекта, нормативным и законодательным документам, соответствия требованиям экологической, промышленной и строительной безопасности. Основным заданием государственной экспертизы проектов является систематический анализ финансовых, экономических, экологических, социальных, технических, инновационных и других аспектов проекта с целью определения достижения результатов проекта.

Ключевые слова: комплексная экспертиза проектов, критерии инвестпроектов, виды экспертизы, нормативно-правовые акты, сфера публичного управления.

Постановка проблеми. На сучасному етапі одним з найбільш необхідних і поширених заходів розвитку суспільства і держави в цілому є впровадження адміністративних реформ, які розробляються і поетапно впроваджуються в різні сфери суспільного життя, і за своєю сутністю є комплексом інвестиційних, соціальних, інноваційних, технічних проектів, управління якими є невід’ємною функцією і головним завданням органів державної влади.

Суть державного управління інвестиційними проектами полягає в тому, що держава на макроекономічному рівні прогнозує, планує, організовує, стимулює і регулює інвестиційну діяльність суб’єктів, яка здійснюється через реалізацію інвестиційних проектів. Проведення комплексної експертизи

інвестиційних проектів в публічній сфері з кожним роком стає більш актуальним як для держави в цілому, так і в рамках здійснення регіональних проектів і програм, зокрема в аспекті державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз актуальних публікацій за цією проблематикою дозволяє зробити висновок, що проблеми комплексного механізму експертизи проектів привертають увагу як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Цим аспектам методології проектного менеджменту присвячено досить велику кількість наукових праць Т. М. Безверхнюк, С. Д. Бушуєва, В. І. Воропаєва, І. І. Мазура, Н. Г. Ольдерогге, М. Л. Разу, В. Д. Шапіро, Ю. М. Шарова та ін.

В той же час залишаються недостатньо дослідженими питання експертизи державних проектів, які в них повною мірою не розглядалися.

Мета статті. Метою дослідження є висвітлення поняття, критеріїв, аргументів та видів застосування комплексної експертизи інвестиційних проектів у сфері публічного управління та аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність з управління проектами в публічній сфері.

Виклад основного матеріалу. Управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програмами, які спрямовані на реформування державного управління. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади та державні організації, яким за результатами програми визначаються нові норми, внаслідок чого, очікується поліпшення положення громадян, як кінцевим бенефіціаром програми, що є однією з цілей державної програми публічної політики [10].

Незважаючи на політичну та економічну кризу в Україні, зменшення основних макроекономічних показників економіки, все ж таки економічний потенціал держави і державний сектор економіки України приваблює все більше і більше інвесторів, зацікавлених у здійсненні антикризових та інвестиційних проектів у відносно новому та недостатньо високо конкурентному ринку.

Для вирішення проблеми подальшого поліпшення інвестиційного клімату, збільшення надходжень інвестицій в економіку України, в тому числі і регіональних проектів, необхідно дебюрократизувати діяльність держави, удосконалити методологію управління проектами, розробити нові українські стандарти управління проектами, системізувати терміни, принципи і процедури прийняття погоджень і рішень органами виконавчої влади з питань державної експертизи.

Запроваджуючи нові інноваційні інструменти управління проектами до публічної сфери, необхідно врахувати специфіку публічного управління:

- у публічній сфері управлінська діяльність має за мету забезпечення умов функціонування суспільства загалом, задовольняючи різноматні потреби суспільства;
- управлінська діяльність характеризується значно вищим рівнем відповідальності перед суспільством, ніж у приватній сфері, та з набагато більшими обмеженнями;
- органи публічного управління забезпечують законність діяльності суб'єктів перед суспільством завдяки адміністративним методам;

У державі під назвою «проект» реалізується значна кількість різноманітних справ, які формуються і реалізуються незалежно одна від одної, від загальносуспільних інтересів, перспектив розвитку. Тому роль публічного управління має зводитися до ефективного управління проектами і програмами, з'ясування і узагальнення спільних тенденцій і виявлення реальних потреб у впровадженні конкретних проектів для суспільства.

При управлінні проектами та програмами в публічній сфері особлива важлива участь суспільства у формуванні вимог до виконавчої влади. З цією метою необхідно вводити багаторівневу експертизу:

- узгодження та координація експертизи між відомствами та міністерствами, для врахування інтересів державних службовців;
- «експертиза рівних» – експертиза результатів робіт одних постачальників іншими (в тому числі потенційними);

- громадська експертиза (забезпечується публікацією вимог і результатів робіт з урахуванням зауважень, що надійшли від різних зацікавлених осіб), яка враховує інтереси різноманітних груп громадян, на які впливають результати робіт за державною програмою;
- незалежна обов'язкова експертиза, яка перевіряє факт виконання різноманітних вимог до програми [10].

Основним визначенням «комплексної експертизи проекту» є систематичний і всеохоплюючий аналіз фінансових, економічних, екологічних, соціальних, технічних, інноваційних та інших аспектів проекту з метою визначення того, чи досягає проект своїх цілей [12].

Поняття «експертизи інвестиційних проектів» також включає в себе розгляд, детальний аналіз певних галузей діяльності в рамках проекту і складання загальної картини ходу і стану проекту з метою підвищення якості виконання як даного проекту, так і проектів організації (органів публічного управління) загалом [13].

У періодичній літературі серед експертів існують також різні «поняття експертизи», такі як оцінка та оцінювання, що відносяться до експертизи проектів, але які мають відзначний характер і відносяться до різних фаз життєвого циклу проекту. Так, експертиза проекту проводиться раніше, в передінвестиційній фазі проекту, і носить передбачуваний, можливий характер пропозиції, результатом якого повина стати документально оформлена впевненість у відповідності проекту певним вимогам і правилам. Оцінка проекту проводиться на більш пізній стадії життєвого циклу проекту, в стадії контролю та моніторингу проекту, і включає в себе аналіз минулого періоду та пропозиції щодо необхідності подальших дій за проміжними результатами проекту. Здійснення оцінки проекту дає можливість визначити виконання планових показників проекту або фактичних відхилень, причин його невиконання, а також визначити, наскільки ефективно використовуються ресурси проекту для досягнення поставлених проектних цілей [17].

Головними аргументами доцільності застосування концепції управління проектами для розробки та здійснення державних програм і проектів є:

- методи й інструменти управління проектами у професійному управлінні є найбільш досконалими, апробованими і застосованими у світовій практиці та швидко адаптовуються до національних умов;
- на основі управління проектами органами державної влади ефективно вирішується проблема контролю витрат і термінів проектів;
- результати робіт мають бути конкретним продуктом, за яким визначається ступінь задоволення потреб громадян;
- у процесі реалізації проектів в публічній сфері вирішується проблема координації дій між багатьма структурами і органами влади;
- на основі проектного підходу визначають мету і необхідні завдання проекту, ієрархічну структуру робіт по принципу «дерева цілей»;
- за допомогою методології управління проектами здійснюється ефективне використання і управління проектними ресурсами;
- проектний підхід дає змогу оцінити діяльність органу державного управління безпосередньо громадянами держави [15].

Отже, доцільність впровадження методів та прийомів проектного управління проектами є дуже актуальною в публічній сфері.

Так, експертиза спроможності інвестиційних проектів у публічній сфері передбачає два етапи: попередня експертиза та комплексна експертиза.

У ході попередньої експертизи аналізується фінансовий стан заявника, здійснюється перевірка достовірності даних, дається попередня фінансова оцінка інвестиційних проектів. Результати попереднього дослідження є підставою для проведення комплексної експертизи, що передбачає фінансову і економічну оцінку власне проекту. На цьому етапі здійснюється також аналіз проектних ризиків, причин їх виникнення, виробляються заходи страхування від ризиків. Паралельно виробляються схеми фінансування проекту, альтернативні варіанти, коригуються вихідні дані по проекту. За

необхідності на кожному етапі експертизи можуть бути залучені незалежні експерти та спеціалізовані фірми.

У Методиці проведення державної експертизи інвестиційних проектів органами виконавчої влади, затвердженої наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 243 від 13 березня 2013 року визначено процедури та стадії проведення державної експертизи [16].

За результатами експертизи готується висновок, що містить аналіз причин, а також рекомендації щодо організаційних рішень та заходів для подолання несприятливого розвитку даного проекту або, у разі успішного розвитку проекту, для систематизації та тиражування позитивного досвіду.

Основні напрямки експертизи включають сім різних аспектів. У складних великих інвестиційних проектах за кожним із напрямків формується група експертів у складі експертного органу, що видає експертний висновок.

Комерційний напрямок полягає в тому, щоб оцінити проект як комерційний захід, що дає прибуток. Тут зіставляються вкладені кошти з доходами і прибутком, які дозволяють отримати здійснення аналізованого інвестпроекту.

Технічний напрям комплексної експертизи розглядає такі питання, як правильність вибору технології виробництва, закупівлі основного і допоміжного устаткування, організації поставок сировини, матеріалів та інші виробничі аспекти, закладені в проект.

Інституційний напрямок експертизи звертає увагу на відповідність рішень проекту чинному законодавству країни, де передбачається реалізація проекту. Тут аналізується правильність застосування в проекті особливостей оподаткування, калькулювання витрат, ліцензування тощо.

Соціальний напрям експертизи розглядає проект з точки зору вирішення соціальних питань в регіоні (зайнятість населення, заробітна плата працівників, охорона праці, рішення щодо розвитку соціально-побутової інфраструктури).

Екологічний напрям покликаний розглянути проект з точки зору його взаємин з навколишнім середовищем (питання охорони природи, нейтралізації

шкідливих впливів проекту на навколишнє середовище, питання утилізації відходів).

Фінансовий напрямок комплексної експертизи проекту дає оцінку проекту з боку ефективності інвестицій, їх формування для реалізації проекту та використання в ньому.

Економічний напрям експертизи аналізує всі сторони й особливості ефективності проекту. Тут приділяється увага методам розрахунку, повноті й обґрунтованості економічних розрахунків, робиться висновок про правильність висновків про доцільність розробки даного проекту.

Залежно від того державного органу, який проводить експертизу, та цілей проведення експертизи, розрізняють державну, відомчу, внутрішню, зовнішню і незалежну експертизу.

Державна експертиза проектів проводиться державними структурами виконавчої влади або місцевого самоврядування на замовлення органів публічного управління з метою оцінки проекту з боку інтересів органів виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Відомча державна експертиза проводиться відомчими структурами і має на меті визначення або перевірки ефективності проекту, правильності прийнятих вихідних даних і умов. Особливу увагу приділяється відповідності проектних рішень економічної і технічної політики, що проводиться державними органами керівництва галузю.

Внутрішня державна експертиза проводиться фахівцями державних підприємств, органів виконавчої влади, де виконується проект, з метою перевірки та контролю виконання проектних завдань.

Зовнішня незалежна державна експертиза проектів полягає в проведенні експертизи уповноваженими органами при передачі проекту на розгляд в спеціалізовану організацію, яка не має відношення ні до замовника експертизи, ні до розробника проекту.

У найбільш повною мірою в законодавчих та нормативних актах описані види і вимоги експертизи проектів у сфері будівництва. Серед основних

нормативно-правових актів, що регулюють порядок проведення експертизи, необхідно відзначити Постанову Кабінету Міністрів України № 1269 від 31 жовтня 2007 року «Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи», в якому визначено, що «програми та проекти незалежно від джерел фінансування підлягають обов'язковій комплексній державній експертизі (за винятком проектів будівництва, затвердженим переліком, затвердженим Мінрегіонбудом за погодженням з Держкомпідприємництвом України) [27].

Експертиза проектів будівництва проводиться в установленому Кабінетом Міністрів України порядку експертними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. При цьому до проведення експертизи залучаються (в тому числі на підставі цивільно-правових договорів) експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки.

Обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, які:

- належать до IV і V категорій складності, – щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення;
- споруджуються на територіях із складними інженерно-геологічними та техногенними умовами, – в частині міцності, надійності та довговічності будинків і споруд;
- споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, – щодо кошторисної частини проектної документації [5].

Експертиза інвестиційних будівельних проектів – це оцінка проекту з метою запобігання будівництва таких об'єктів, які не відповідають вимогам державних норм і правил або завдають шкоди охоронюваним законом правам та інтересам громадян, юридичних осіб або держави, а також для оцінки ефективності здійснюваних капітальних вкладень [25].

Інвестиційні проекти, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, коштів бюджетів регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також інвестиційні проекти, що мають важливе народногосподарське значення, незалежно від джерел фінансування та форм власності об'єктів капітальних вкладень, підлягають державній експертизі, здійснюваної уповноваженими на те органами державної влади.

Складовою частиною комплексної державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва, які здійснюються на території України є:

- Державна інвестиційна експертиза;
- Державна санітарно-гігієнічна експертиза;
- Державна екологічна експертиза проекту по об'єктах незалежно від їх кошторисної вартості та приналежності;
- Державна експертиза з питань пожежної безпеки;
- Державна експертиза з питань охорони праці;
- Державна експертиза з енергозбереження;
- Державна експертиза проектів у питаннях протиаварійного захисту;
- Державна експертиза містобудівної документації;
- Державна експертиза проектів будівництва.

Комплексна експертиза проектів займає значне місце в життєвому циклі управління проектами і проводиться на будь-якій стадії управління проектами з метою відповідності цілей проектів, завданням проекту, запланованим показникам проекту, нормативним і законодавчим документам, відповідності вимогам безпеки і якості, в основному екологічної, промислової та будівельної безпеки. Результатом проведення комплексної експертизи проектів у публічній сфері згідно законодавства має стати підтвердження відповідно проекту

вимогам і правилам, документально зафіксованим у вигляді комплексу нормативно-правових актів та постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи» № 560 від 11 травня 2011 року [22], постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів» № 684 від 18 липня 2012 року [23], постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів)» № 701 від 09 червня 2011 року [24], постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» № 1027-2008-п від 26 листопада 2008 року [25], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та формами висновків за її результатами» № 243 від 13 березня 2013 року [16], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів» № 697 від 13 червня 2012 року [17], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про деякі питання підготовки документів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку» № 699 від 20 червня 2013 року [18], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» № 724 від 19 червня 2012 року [19], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» № 1279 від 13 листопада 2012 року [20],

наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій «Про проведення державної експертизи з питань пожежної безпеки проектів будівництва та іншої документації» № 186 від 23 листопада 2004 року [21].

На підставі вищевказаної Методики проводиться державна інвестиційна експертиза, яка визначає основні критерії такої оцінки, такі як: актуальність проекту, соціальна спрямованість, ефективність використання бюджетних коштів, достовірність техніко-економічних розрахунків, обґрунтованість обсягу та форми надання державної підтримки для реалізації інвестиційного проекту, наявність необхідного кадрового, матеріально-технічного забезпечення, узгодження екологічних, соціально-економічних інтересів, відповідність вимогам законодавства [25].

Додаткові аспекти комплексної експертизи, як її складової частини, проводяться відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» для експертизи проектів будівництва [5], Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного контролю» [4] для санітарно-гігієнічної експертизи, відповідно Законом України «Про екологічну експертизу» [2] для екологічної експертизи проекту, Законом України «Про пожежну безпеку» [6] для державної експертизи з питань пожежної безпеки, Законом України «Про охорону праці» [7] для проведення держекспертизи на відповідність питань охорони праці, Законом України «Про енергозбереження» [3] для державної експертизи з енергозбереження.

Якщо хоча б по-одному з показників отримано негативний результат, цей проект необхідно відхилити або відправити на доопрацювання. Негативний експертний висновок, який містить чітко сформульоване та обґрунтоване зауваження, вимагає суттєвого доопрацювання пропозиції, дається в разі, коли:

- чиста приведена вартість є негативною;
- внутрішня форма прибутковості менше нормативної ставки дисконту;
- індекс прибутковості проекту становить менше 1.

Якщо за результатами оцінки економічної ефективності інвестиційної пропозиції замовнику або органу, який проводить державну експертизу, чиста приведена вартість є позитивною, внутрішня норма дохідності більше нормативної ставки дисконту, а індекс прибутковості перевищує 1, то проекту видається позитивний експертний висновок. Якщо за результатами проведеного дослідження отримано позитивний висновок експертизи, то рекомендується переходити до наступного етапу - оцінки соціального ефекту і економічного ефекту від реалізації проекту для органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [5].

На цьому етапі комплексної експертизи інвестпроектів визначаються окупність проекту, оцінка терміновості проекту, мінімізація ризиків проекту, характеристика пріоритетності для регіону, визначення відповідності програмним завданням, узгодження отриманого результату.

Перевага в проектах публічної сфери повинна віддаватися пріоритетним проектам, які гарантують створення найбільшої кількості додаткових робочих місць, відповідності соціально-економічним програмам розвитку регіону, володіють кумулятивним і синергетическим ефектом при реалізації інвестпроекту.

Кожен з етапів комплексної експертизи повинен завершитись висновками уповноваженого спеціалізованого органу, що проводить експертизу, які визначатимуть позицію замовника - органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування щодо інвестиційного проекту.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямку. Таким чином, на першому етапі комплексної експертизи проекту необхідно визначитися щодо доцільності співпраці з інвестором та відповідності запропонованого ним інвестиційного проекту основним вимогам замовника - органів виконавчої влади або органів місцевого самовизначення. У разі позитивного експертного висновку інвестиційний проект переходить на другий етап експертизи, при якому необхідно отримати результати інших необхідних експертиз інвестпроекту, а замовнику проекту –

органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування, визначитися в необхідності прийняття безпосередньої участі в його реалізації.

Публічна сфера є однією з пріоритетних щодо використання методів та прийомів управління проектами. Одними з чинників успіху в реалізації публічних реформ є вдосконалення методології управління проектами, більш широке впровадження комплексної експертизи інвестиційних проектів в органах державної виконавчої влади, проведення регулярних і успішних інновацій в механізмах державного управління, а проектне управління є найбільш актуальним, прогресивним і ефективним інструментом для впровадження інновацій у всіх сферах державного управління.

Література.

1. Закон України «Про інвестиційну діяльність» № 1560-XII від 09 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

2. Закон України «Про екологічну експертизу» № 45/95 ВРУ від 09 лютого 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Закон України «Про енергозбереження» № 74/94-ВРУ від 01 липня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

4. Закон України «Про забезпечення санітарного та екологічного благополуччя населення» № 4004 ВРУ від 24 лютого 1994 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI ВРУ від 17 лютого 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

6. Закон України «Про пожежну безпеку» № 3745-XII ВРУ від 17 грудня 1993 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Закон України «Про охорону праці» № 2694-XII ВРУ від 14 жовтня 1992 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Безверхнюк Т. М., Котова Н. О., Технології та інноваційні механізми управління програмами розвитку регіонів і міст., Підручник, – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 251 с.
9. Безверхнюк Т. М., Левицький А. О., Пеклун К. В., Руда І. В., Сенча І. А., Сивак Т. В., Технологія управління соціальними проектами – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 292 с.
10. Безверхнюк Т. М., Котова Н. О., Попов С. А., Управління проектами в публічній сфері., навчальний посібник, – Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2011. – 342 с.
11. Капитанов В. П. Проектний процес: управление и обоснование. Учебное пособие, – Одесса–Севастополь : узд.ООО ПП «Арт-принт, 2008. – 256 с.
12. Мазур І. І., Шапіро В. Д., Управление проектами, Издат. Москва, «Економіка», 2001. – 317 с.
13. Мазур І. І., Шапіро В. Д., Ольдерогге Н. Г., Девелопмент, Издат. Москва : «Економіка», 2004. – 264 с.
14. Малаховська С. М., Експертиза регіональних інвестиційних проектів органами місцевого самоврядування, Журнал «Управління сучасним містом» № 3–4 /7–12 (23–24), 2006. – 128–132 с.
15. Разу М. Л., Управление проектом. Основы проектного управления: учебник – М. : КНОРУС, 2012. – 760 с.
16. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі «Про погодження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами» № 243 від 13 березня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.
17. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої

влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів» від 13 червня 2012 року № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

18. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 699 від 20 червня 2013 року «Про деякі питання підготовки документів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1066-13>.

19. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» № 724 від 19 червня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1309-12>.

20. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» № 1279 від 13 листопада 2012 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=32854.

21. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій «Про проведення державної експертизи з питань пожежної безпеки проектів будівництва та іншої документації» № 186 від 23 листопада 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.

22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи» № 560 від 11 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів» № 684 від 18.07.2012.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2011-%D0%BF>.

24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів)» № 701 від 09 червня 2013 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683-2012-п>.

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» № 1027-2008-п від 26 листопада 2008 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008%D0%BF>.

26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» № 1255 від 08 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010-%D0%BF>.

27. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи» № 1269 від 31 жовтня 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws>.

Кривачук Людмила Федорівна,

завідувач кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін

Львівської державної фінансової академії, д.держ.упр., доцент

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ КОМПОНЕНТ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДИТИНСТВА В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано, що процес формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства має складну структуру, зокрема основними елементами його є: професійно-діяльнісний, професійно-компетентнісний та соціально-психологічний компоненти. Зосереджено увагу на дослідженні соціально-психологічного компонента формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства, який, у свою чергу, на думку автора, має такі елементи: професійна адаптація, професійні комунікації, професійні ризики.

Ключові слова: компетентність, професійна компетентність, професійна компетентність державних службовців, охорона дитинства.

Kryvachuk Lyudmyla

SOCIAL AND PSYCHOLOGICAL COMPONENTS FORMING PROFESSIONAL COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS IN THE FIELD OF CHILD PROTECTION IN UKRAINE

Proved that the formation of professional competence of civil servants in the field of child protection has a complex structure, including its main elements are: professionally activity, professional competence, social and psychological components. The article focuses on the study of social and psychological component of formation of professional competence of public servants in the field of child welfare, which in turn, according to the author, has the following elements: professional adaptation, professional communication, professional risks.

Keywords: competence, professional competence, professional competence of civil servants, guard of childhood.

Кривачук Людмила Федоровна

**СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ КОМПОНЕНТ
ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ДЕТСТВА В
УКРАИНЕ**

Обосновано, что процесс формирования профессиональной компетентности государственных служащих в сфере охраны детства имеет сложную структуру, в частности основными элементами его являются: профессионально-деятельностный, профессионально-компетентностный и социально-психологический компоненты. В статье сосредоточено внимание на исследовании социально-психологического компонента формирования профессиональной компетентности государственных служащих в сфере охраны детства, который, в свою очередь, по мнению автора, имеет следующие элементы: профессиональная адаптация, профессиональные коммуникации, профессиональные риски.

Ключевые слова: компетентность, профессиональная компетентность, профессиональная компетентность государственных служащих, охрана детства.

Постановка проблеми. Забезпечувати потреби органів державної влади та місцевого самоврядування у працівниках з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно та відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам, зокрема у сфері охорони дитинства, повинна державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Важливою умовою здатності держави через відповідних її представників виконувати покладені на неї обов'язки є залучення на державну службу високопрофесійних, компетентних осіб, спроможних забезпечувати досягнення

різних за своєю складністю завдань. Особливо гострою ця проблема є у сфері охорони дитинства. Це й обумовлює актуальність та необхідність дослідження проблеми формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійну компетентність державних службовців з різних позицій досліджували: Н. Артеменко, В. Бакуменко, Е. Гогунів, Т. Кагановська, В. Князєв, Н. Колісниченко, В. Луговий, Ю. Надолішній, Т. Недашківська, Дж. Равен, С. Серьогін, Ю. Сурмін, А. Хуторський та ін. Стосовно вивчення та аналізу зазначеної проблематики в контексті формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства, то слід звернути увагу на роботи таких науковців: О. Балакірева, Г. Бевз, О. Безпалько, І. Зверєва, А. Капська, Ж. Петрочко, І. П'єша, Т. Семигіна, І. Трубавіна, І. Цибуліна тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Варто зауважити, що проблема формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства є надзвичайно важливою та актуальною. Вочевидь, в подальшому це питання буде досліджуватись значно активніше. Разом з тим, на сьогодні є обмежене коло досліджень зазначеної проблематики саме в державно-управлінському аспекті. У попередніх публікаціях висвітлювали професійно-діяльнісний та професійно-особистісний компоненти. З огляду на специфіку державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства та обмеженість наукових пошуків у зазначеній сфері, вважаємо за доцільне розглянути соціально-психологічний компонент.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування соціально-психологічного компонента формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства та дослідження його основних елементів.

Виклад основного матеріалу. Багатоаспектність функцій і завдань державної політики у сфері охорони дитинства, формування та реалізацію якої здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування, вимагає

постійного оновлення кадрового складу, ширшого залучення перспективних кадрів із сучасними знаннями, високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно та відповідально виконувати функції державного управління охороною дитинства, упроваджувати новітні управлінські технології та сприяти інноваційним процесам.

Професійна компетентність державних службовців має свою специфіку у кожній сфері діяльності відповідно до конкретних компетенцій. Компетентність є похідною від компетенції і є характеристикою індивідуальної специфіки кожного окремого суб'єкта, як носія компетенції. Основними компонентами формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства на засадах компетентнісного дитиноцентричного підходу, на нашу думку, є: професійно-діяльнісний, професійно-особистісний, соціально-психологічний компоненти, кожен із яких має свої елементи. Професійно-діяльнісний компонент містить такі елементи: професійна підготовка (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців), професійний розвиток, професійна мобільність. Другий компонент – професійно-особистісний, до його основних елементів належать: особистісні якості, професійна культура, професійна етика. Третій, соціально-психологічний компонент має такі елементи: професійна адаптація, професійні комунікації, професійні ризики.

У цьому дослідженні зосередимо увагу на соціально-психологічному компоненті формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства. Водночас, слід зазначити, що недостатність уваги до соціально-психологічного компоненту, зокрема під час навчання, підвищення кваліфікації державних службовців у сфері охорони дитинства, зумовлює значні недоліки у їх професійній діяльності. Це, зокрема, на думку Є. Гогунова, – психологічна невпевненість у своїх професійних можливостях; шаблонність професійних дій у методичному забезпеченні робочого процесу; нездатність до новаторських рішень, страх помилок; підвищена тривожність, надмірна концентрація уваги на собі; значні переживання, зниження мотивації

до професійної діяльності; невміння використовувати на практиці засоби та методи психологічної дії, саморегуляції; визнання власної безпорадності або зайва самовпевненість в собі [1].

Тому вважаємо, що у формуванні професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства слід приділяти особливу увагу професійній адаптації як окремому елементу цього процесу.

У науковій літературі під «професійною адаптацією» розуміють «входження у професію, засвоєння нової соціальної ролі, професійне самовизначення, формування особистісних і професійних якостей, досвід самостійного виконання професійної діяльності» [3, с. 117]. Професійна адаптація є складним феноменом, вона виступає у двох формах: професійна адаптація як процес (це ті зміни, що відбуваються з людиною у нових професійних умовах) та професійна адаптація (адаптованість) як результат цих змін. Відтак, професійна адаптація є двобічним процесом. З одного боку, процес і результат професійної адаптації впливає на подальше формування особистості, а з іншого – характер адаптаційного процесу значною мірою регулюється і направляється особистістю, залежить від особистісних особливостей, властивостей і професійних якостей фахівця. Саме процес взаємодії особистості та професійної сфери діяльності виступає тим «пусковим механізмом» особистісних змін, що в майбутньому характеризується розвитком спеціаліста та визначається у певних формах і напрямках саморозвитку та самовдосконалення [2, с. 224–225].

Професійна адаптація у сфері охорони дитинства, на нашу думку, проходить за чотирма напрямками: входження у державну службу; входження в орган державної влади; входження у структурний підрозділ; входження у посаду. Досліджуючи адаптаційні ускладнення в професійній діяльності державних службовців, Н. Рашитова наголошує, що в процесі професійної адаптації персоналу до умов роботи на державній службі треба враховувати, насамперед, її відмінність від інших видів праці; специфіку національного інституту державної служби; своєрідність змін, що відбуваються у державі та

суспільстві; існуючі й перспективні умови роботи персоналу, який має адаптуватися до змін; складність оцінювання результативності діяльності державних службовців тощо. А основною детермінантою результативної сторони професійної адаптації державних службовців до професійної діяльності є наявність або відсутність ускладнень, що виникають під час професійної адаптації до умов роботи на державній службі, які виявляються у професійній компетентності [5, с. 249].

Таким чином, від того, як відбувається процес професійної адаптації та який його результат – характер і рівень професійної адаптованості – залежить рівень професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства та можливість ефективно здійснювати свою професійну діяльність.

Зважаючи на те, що державний службовець у сфері охорони дитинства діє в системі «людина – людина», він повинен уміти здійснювати професійні комунікації, зокрема, встановлювати комунікативні стосунки з різними людьми (дітьми) та в різних соціумах, тобто здійснювати комунікативну діяльність на високому рівні.

Як зазначають Ю. Рись, В. Степанов, В. Ступницький, комунікативна діяльність є складною багатоканальною системою взаємодії. Простежуючи особливості комунікативної діяльності, можна стверджувати, що вона здійснюється у трьох формах: перша – спілкування (діалог) рівноправних партнерів («суб'єкт – суб'єктна» взаємодія); друга – управління одним партнером (комунікантом) іншими партнерами (реципієнтами) («суб'єкт – об'єктні» стосунки); третя – наслідування реципієнтом поведінки комуніканта, часто без відома останнього («об'єкт – суб'єктні» стосунки) [6, с. 166–167].

Уміння планувати, ініціювати, управляти професійно доцільним спілкуванням та адекватно оцінювати його результати дозволяє спеціалісту у сфері охорони дитинства успішно взаємодіяти з колегами, співпрацювати зі спеціалістами суміжних галузей та здійснювати свою професійну діяльність у конкретному соціумі. Зауважимо, що комунікативна діяльність у сфері охорони дитинства часто залежить від особистості державного службовця. Внутрішня

настанова йти назустріч дітям, любов і доброта до них, прагнення і здатність проникнути у світ проблем дитини, залишаючись при цьому щирим у судженнях і діях, у настрої і спілкуванні, має бути основою діяльності державного службовця.

Водночас, державно-управлінська діяльність у сфері охорони дитинства є професійною діяльністю із підвищеною відповідальністю та пов'язана з професійними ризиками, особливо це стосується діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері охорони дитинства. Це зумовлено тим, що державні службовці часто мають справу з дітьми, які перебувають у групі ризику, зокрема, з дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, з бездоглядними та безпритульними дітьми, з дітьми-інвалідами тощо. Незважаючи на те, що до державних службовців у сфері охорони дитинства ставляться досить жорсткі вимоги щодо їх психофізіологічних властивостей, саме ці аспекти залишаються недостатньо дослідженими та розробленими у структурі професіографії державного службовця – фахівця у сфері охорони дитинства.

До професійних ризиків у сфері охорони дитинства належать: стрес (дистрес); професійні кризи; синдром «вигорання». Екстремальні ситуації у професійній діяльності часто є причиною стресів. Це особливо часто виявляється тоді, коли у свідомості державного службовця виникає конфлікт між вимогами, що їх до нього ставлять, і об'єктивною можливістю їх виконати. У випадку, коли стрес перевищує критичний рівень, він перетворюється на дистрес, що призводить до зниження ефективності, діяльності, впливає на здоров'я. Учені розрізняють стреси професійні, особистісні (інтраперсональні), стреси відповідальності. Професійні кризи виникають, здебільшого, на початковій стадії професійної діяльності, а також при переході до суміжної спеціальності у межах професії, коли виникає потреба у перекваліфікації. Ознаками професійної кризи може бути зниження професійної самооцінки, прояв відчуття вичерпності своїх можливостей, послаблення інтересу до

подальшого просування по службі або, навпаки, прагнення до посади, яка не відповідає ні рівню кваліфікації, ні компетенції [3, с. 149–150].

Досліджуючи синдром «вигоряння» на державній службі, М. Сіцінська розглядає два його види: перший – «емоційне вигоряння» – одна з форм психологічного захисту суб'єкта професійної діяльності в органах державного управління від надмірного напруження, що припускає повне чи часткове виключення емоцій у відповідь на обрані впливи, які спричиняють психотравми, та другий – «професійне вигоряння» – професійна криза, пов'язана з державною службою загалом, а не тільки з міжособистісними взаєминами в її процесі [7, с. 240]. Уперше термін «емоційне вигоряння» застосував 1974 р. американський психіатр Х. Фройденбергер для характеристики психічного стану здорових людей, які перебувають в інтенсивному й тісному спілкуванні з клієнтами чи пацієнтами в емоційно напруженій атмосфері при наданні їм професійної допомоги. Учений визначає «вигоряння» («burnout») як «ураження, виснаження або зношення, які відбуваються усередині особистості внаслідок занадто завищених вимог до власних ресурсів і сил» [8].

Одним із головних завдань щодо запобігання синдрому «вигоряння» є дотримання державним службовцем–фахівцем у сфері охорони дитинства вимог психогігієни. Він повинен мати емоційну стійкість, бути готовим до психологічних перевантажень. Важливе значення мають такі якості, як самоконтроль, самооцінка, навички самоволодіння, які є не стільки якостями особистості, скільки процесом управління своєю поведінкою в екстремальних ситуаціях.

Доцільним є застосування супервізії, яка передбачена Законом України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (від 21.06.2001 р. № 2558-III) та спрямована на забезпечення належної якості соціальної роботи та запобігання професійним ризикам [4]. Власне, супервізія є новим інноваційним підходом в державно-управлінській діяльності у сфері охорони дитинства та потребує більш докладного вивчення, зокрема в процесі

підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у сфері охорони дитинства.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що одним із шляхів удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства є, на нашу думку, формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства. Вважаємо, що цей процес має складну структуру, основними елементами якої є: професійно-діяльнісний, професійно-особистісний, соціально-психологічний компоненти. Соціально-психологічний компонент формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства має такі елементи: професійна адаптація, професійні комунікації, професійні ризики.

Державні службовці у своїй професійній державно-управлінській діяльності у сфері охорони дитинства повинні орієнтуватися на основного об'єкта державної політики у цій сфері – дитину, з її потребами, інтересами, правами, проблемами, особливостями віку. Тому формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства, зокрема формування профілів професійної компетентності посад державної служби у зазначеній сфері, має здійснюватися на основі компетентнісного дитиноцентричного підходу до формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства. За такого підходу будь-яка програма (заходи), будь-яке управлінське рішення повинні ухвалюватися та здійснюватися, орієнтуючись на дитину та її добробут. Саме тоді можемо говорити про високу професійну компетентність державних службовців у сфері охорони дитинства.

Література.

1. Гогунів Е. Н. Професійно-психологічна компетентність спеціаліста по фізическій культурі і спорті / Е. Н. Гогунів // Система неперервного психологіческого образования спеціалістів фізическій культури і спорта. – Москва-Тольятти, МПГУ-ТГУ, 2003. – 326 с.

2. Єфремова Г. Л. Структурна періодизація процесу адаптації / Г. Л. Єфремова // Педагогічні альтернативи. – 2010. – Вип. 7 – С. 223–228.
3. Мигович І. І., Жмир В. Ф. Соціальна робота як професійна діяльність / І. І. Мигович, В. Ф. Жмир // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – 2005. – № 4. – С. 113–179.
4. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України від 21.06.2001 р. № 2558-III (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2558-14>.
5. Рашитова Н. Адаптаційні ускладнення в професійній діяльності державних службовців / Н. Рашитова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 248–253.
6. Рысь Ю. И., Степанов В. Е., Ступницкий В. П. Психология и педагогика : [учеб. пособ.] / Ю. И. Рысь, В. Е. Степанов, В. П. Ступницкий. – М. : Академический проект; Изд-во научно-образов. лит-ры РЭА; Екатеринбург : Делов. книга, 1999. – 308 с.
7. Сіцінська М. Емоційне та професійне вигоряння на державній службі / М. Сіцінська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – С. 232–241.
8. Freudenberger H. J. Staff Burnout / H. J. Freudenberger // Journal of Social Issues. – 1974. – Vol. 30. – P. 159–165.

Калинець Наталія Ігорівна,
аспірант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДНОСИН ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто організаційно-правове регулювання як цілісну систему, невід'ємним елементом якої є реалізація прав та обов'язків органів місцевого самоврядування. Проаналізовано проблеми, пов'язані з недосконалим розподілом сфери компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Представлено складові механізму реалізації повноважень органів публічної влади на регіональному рівні та запропонована узагальнена модель процесу реалізації даних повноважень, вдосконалення інституту делегування повноважень.

Ключові слова: організаційно-правове регулювання відносин місцевого самоврядування, реалізація, повноваження, процес реалізації повноважень, публічна влада, делегування, взаємодія, компетенція, функції.

Kalynets Nataliya

INSTITUTIONAL BASICS OF RELATIONS OF EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL AUTHORITIES AT THE REGIONAL LEVEL

The article deals with the analysis of modern approaches to improvement of the mechanism for providing administrative services by executive authorities and executive bodies of local self-government. The problematic issues are considered and the construction of an open system for providing administrative services by public authorities is offered. The perspectives on the formation of quality management systems, common for both local self-government bodies and local executive authorities, are analyzed.

The problematic issues of responsibilities of local government bodies for realization of own and delegated powers are considered. The directions for improvement of regulation of responsibilities of local government bodies in Ukraine increasing the role of territorial communities in realization of these responsibilities are proposed.

The perspectives on the formation of quality management systems, common for both local self-government bodies and local executive authorities, are analyzed.

Keywords: organization of interaction, local self-government bodies, local executive authorities, administrative services, quality management system, powers, competency, interaction.

Калинец Наталья Игоревна

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Рассмотрено организационно-правовое регулирование как целостная система, неотъемлемым элементом которой является реализация прав и обязанностей органов местного самоуправления. Проанализированы проблемы, связанные с несовершенным распределением сферы компетенции между местными государственными администрациями и органами местного самоуправления. Представлены составляющие механизма реализации полномочий органов публичной власти на региональном уровне и предложена обобщенная модель процесса реализации данных полномочий, совершенствования института делегирования полномочий.

Ключевые слова: организационно-правовое регулирование отношений местного самоуправления, реализация, полномочия, процесс реализации полномочий, публичная власть, делегирование, взаимодействие, компетенция, функции.

Постановка проблеми. Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою внутрішньо узгоджену і взаємопов’язану у своїх елементах систему.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об’єднаних певними спільними місцевими інтересами.

Проблему реалізації повноважень органів публічної влади на регіональному рівні доцільно розглядати в рамках вчення про правове регулювання, враховуючи те, що кінцева мета в цьому випадку полягає в наданні відносинам, що виникають на регіональному рівні більшої впорядкованості у вигляді правових норм, а потім реалізація цих норм в життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади вивчали науковці Є. Бабенков, І. Грицяк, І. Дегтярьова, В. Лучин, В. Любченко, В. Мелашенко, О. Сушинський та інші, проте сучасний стан місцевого самоврядування, конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на регіональному рівні викликає необхідність більш широкого дослідження процесу механізму реалізації повноважень органів публічної влади, що і є метою статті.

Розбудова місцевого самоврядування – один з пріоритетних напрямків формування демократичної соціальної правової української держави. Проте сучасні політико-правові реалії функціонування цього інституту характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціальної напруги, а інколи – у відкритий конфлікт. Це зумовлює необхідність пошуку таких

механізмів взаємодії між зазначеними структурами, які б ґрунтувалися на відносинах не підлеглості, а партнерства.

Реалізація повноважень органів публічної влади – це цілеспрямована дія на суспільні відносини, яка пов'язана із встановленням прав та обов'язків їх учасників, із використанням таких прав та виконанням обов'язків. а також із організацією необхідних для цього умов.

Актуальність проблеми, розглянутої в даній статті, зумовлена такими чинниками:

- надмірною централізацією системи державного управління;
- необхідністю адаптації вітчизняної законодавчої бази та управлінських практик до відповідних стандартів Ради Європи, членом якої є Україна.

Виклад основного матеріалу. Характер відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, їхній статус визначений насамперед Конституцією України та чинним законодавством.

Конституцією передбачено існування двох систем влади на місцях: місцеві державні адміністрації (ст. 118, 119), які є місцевими виконавчими органами державної влади, і місцеве самоврядування (ст. 140, 143) як публічна влада територіальних громад [1]. Ці дві системи влади є різними за своєю юридичною природою, а також наділені різними функціями та повноваженнями. Основний закон – Конституція України – не допускає заміни місцевого самоврядування державними адміністраціями. Під час реалізації функцій і повноважень вищезгаданих систем місцевої влади виникають суперечні питання стосовно меж їх функцій і повноважень.

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. В Україні вони закріплені в загальному вигляді у ст. 143 Основного Закону, а їх деталізація міститься в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України –

місто-герой Київ», Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, а також у галузевому законодавстві – Законах «Про основи містобудування», «Про транспорт», «Про зв'язок», «Про охорону праці», «Про фізичну культуру і спорт», «Про освіту», «Про пожежну безпеку», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про природно-заповідний фонд», у Земельному, Лісовому, Водному кодексах України та інших правових актах.

Основні засади взаємодії та відносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 10, ст. ст. 25-40, ст.ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79), а також Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 13, 16, ст. 17–29, ст. 35, 44) [2], [3]. Ці закони розмежовують повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Однак розмежування, описане даними Законами, не зовсім чітке. У двох законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються повністю і 12 – частково.

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, тобто повноваження органу або посадової особи, які не можуть бути передані іншим органам або посадовим особам. Власні повноваження пов'язані з вирішенням питань місцевого значення.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних та обласних рад, тобто передані державою для реалізації програм загальнодержавного значення.

Субделегування повноважень – наділення відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома окремими повноваженнями, які були делеговані іншому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Делегування повноважень, однією зі сторін якого є місцеві державні адміністрації, вимагає чіткої правової регламентації, адже ці органи державної влади та їхні посадовці відповідно до ст. 19 Конституції України можуть діяти тільки на підставі й у межах визначених законом повноважень. Правові основи делегування повноважень закладені Конституцією України, законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Конституція України допускає можливість виконавчій владі надавати окремі повноваження органам місцевого самоврядування. Зазначене конституційне положення конкретизоване в згаданих законах. Відповідно до них суб'єктом делегування повноважень місцевому самоврядуванню можуть бути органи виконавчої влади.

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється в чотирьох основних формах:

- використання, тобто активної поведінки, спрямованої на здійснення наданих суб'єктам реалізації прав та можливостей;
- виконання, тобто активної поведінки суб'єктів реалізації, спрямованої на виконання покладених на них обов'язків;
- дотримання, тобто пасивної поведінки, яка не порушує встановлених заборон, утримання від вчинків, заборонених діючим правом;
- застосування — активно-владна діяльність компетентних органів із вирішення в рамках правових норм конкретних справ, видання спеціальних правових актів [4].

Повна та реальна реалізація права настає лише тоді, коли повністю будуть здійснюватися суб'єктивні права й виконуватися юридичні обов'язки як елементи правовідносин, що є завершальним етапом реалізації права шляхом створення (припинення) правовідносин. Для існування законності недостатньо тільки укладання договору, подачі заяви, скарги, прийняття правових актів, а необхідна велика організаторська робота із здійснення змісту створюваних правовідносин. [5, с. 53–54]

Водночас під реалізацією права мається на увазі не тільки здійснення нормативних приписів – насамперед це діяльність самої держави для забезпечення реалізації права. Ступінь демократичності суспільства багато в чому визначається тим, наскільки державою гарантуються й захищаються права й свободи громадян, як вони можуть реалізовувати свої права й здійснювати обов'язки.

Потрібно зауважити, що слово «реалізація» означає перетворення в життя, здійснення [6]. Реалізацію права слід розуміти як втілення, практичне здійснення вимог права [7].

Сучасні українські науковці також звертаються до поняття механізму місцевого самоврядування. Так, І. Дегтярьова зазначає, що «під механізмом місцевого самоврядування маються на увазі засоби вирішення нагальних проблем та актуальних суперечностей в його реалізації, застосування яких повинно призводити до досягнення поставлених цілей, отримання бажаних результатів (якісні управлінські послуги, забезпечення життєдіяльності громадян, ефективна діяльність органу місцевого самоврядування, тощо)» [8]. Серед найважливіших механізмів місцевого самоврядування І. Дегтярьова виокремлює організаційний, правовий, фінансово-економічний та інформаційний, причому організаційний механізм пов'язаний із вирішенням протиріч нормативно-організаційного характеру в діяльності органів місцевого самоврядування, в основі правового механізму складає сукупність нормативно-правових актів (ратифікованих, загальнодержавних та локальних), що дозволяють суб'єкту місцевого самоврядування в процесі своєї діяльності досягати цілей щодо якісного життєзабезпечення громадян тощо [8].

Є. Бабенков розглядає механізм здійснення місцевого самоврядування як комплексну системну категорію, що відображає сукупність організаційних, матеріальних, фінансових та інших засобів, об'єднаних загальною метою реалізації інтересів окремої людини, територіальної громади та узгодження їх із загальнодержавними. Серед елементів організаційної складової механізму функціонування системи місцевого самоврядування він пропонує виділяти

структуру, цілі, повноваження, принципи діяльності, форми та методи діяльності, кадрове забезпечення [9].

Отже, узагальнюючи вищезгадані підходи, можна зробити висновок, що механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування місцевого рівня – це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, матеріально-фінансових, політичних та інформаційних засобів, за допомогою яких здійснюється вплив районних та обласних рад на ті суспільні відносини, що знаходяться в межах повноважень цих органів.

Всі згадані складові цього механізму тісно пов'язані між собою, які часто переплітають впливи на фактори управління і реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Але належне функціонування системи місцевого самоврядування можна забезпечити не лише за допомогою права, адже діяльність органів місцевого самоврядування об'єднує явища як в економічній, так і в політичній системі суспільства. Тому забезпечити реалізацію окремих законів неможливо без застосування таких складових, як соціально-економічні, організаційні, політичні.

Важливим фактором для повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування є наявність матеріально-фінансових засобів, тобто визначених законодавством України матеріальних ресурсів (спільна власність територіальних громад або державне майно, що знаходиться в розпорядженні районних та обласних рад), а також фінансових засобів (бюджети та позабюджетні фонди), які дають можливість реалізувати повноваження органів місцевого самоврядування та функціонування регіону в цілому.

В результаті запровадження пропорційної виборчої системи в 2006 р., на основі якої відбувались вибори до місцевих рад, політичні засоби механізму реалізації повноважень набувають все більшого значення та розширюють свій вплив. До даних засобів відносяться політичні фракції, які представлені у радах, а також ті чи інші політичні звернення та заходи, які виконуються представниками партій при вирішенні тих чи інших питань.

Все більшого значення набувають інформаційні засоби, адже за допомогою них проводиться інформування населення відповідних населених пунктів про діяльність та розвиток органу місцевого самоврядування, а також інформацію про діяльність депутатів місцевих рад щодо питань, з яких їм доводиться приймати рішення.

Під час трактування поняття механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні потрібно враховувати такі обставини:

- дане поняття повинно використовуватися не тільки для характеристики масштабних явищ, але і локальних, чітко окреслених, які мають стійкі структурні та функціональні зв'язки і спрямовані на вирішення тієї чи іншої проблеми місцевого життя;
- у процесі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування основну увагу доцільно акцентувати не тільки на структурі, але й на динаміці функціонування механізму в процесі реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правова база міжінституційних відносин (а це, насамперед, чинна Конституція України та поточне законодавство) потребує як ґрунтовного перегляду, так і доопрацювання та розвитку. Мета – підвищення ефективності функціонування держави загалом і кожного її елемента – передусім у частині утворення умов та забезпечення прав і свобод людини. Водночас варто зазначити, що чинним законодавством ще належно не врегульовано питання щодо діяльності органів здійснення різних видів влади. Адже відповідні публічні службовці, зокрема посадові та службові особи, як спеціальні суб'єкти права під час виконання своїх службових функцій і повноважень, на наш погляд, зобов'язані діяти ефективно за своїм внутрішнім, власним, не нав'язаним ніким переконанням. Воно має ґрунтуватися на всебічному, повному та об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством. В основу має бути покладений принцип «відповідальної місії», що означає: будь-

яка владна діяльність соціального характеру ідеологічно обумовлена і не може відбуватися без самоконтролю [10].

У науковій літературі реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування пропонується розглядати як завершальний етап правового регулювання відносин місцевого регулювання, як процес, що вимагає використання цілого комплексу заходів, до яких повинні входити правові, організаційні та матеріально-технічні засоби, а також як діяльність, що відбувається у певній послідовності [11].

Успішність реалізації більшості повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від ступеня зрілості економічних, політичних та правових інститутів у цілому, і від ефективності функціонування правового механізму реалізації зокрема [12]. Крім того, ефективна реалізація повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування потребує зацікавленості членів територіальної громади та контролю з їх боку, а також знаходиться у безпосередній залежності від системи гарантій, спрямованих на забезпечення процесу реалізації [13].

Отже, під формою реалізації компетенції місцевого самоврядування розуміється зовнішнє відбиття конкретних дій посадових осіб, органу, його структурних підрозділів, що здійснюються в процесі їх діяльності й спрямовані на здійснення функцій, що постають перед цими суб'єктами. Що ж стосується форм реалізації повноважень, то в якості таких слід зазначити: проведення місцевого референдуму, зборів (сходів) громадян, місцевих виборів, голосування по відкликанню виборних осіб (форми прямої демократії); народне обговорення найбільш важливих питань місцевого значення, обговорення звітів депутатів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, народної правотворчої ініціативи, наказів виборців, індивідуальних та колективних звернень до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, проведення зборів, мітингів та демонстрацій тощо (форми представницької демократії).

Система взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування базується на двох основних принципах: на принципі рівності та самостійності

між радами, територіальними громадами та органами різних рівнів і принципі підконтрольності та підзвітності рад, відповідних голів та інших суб'єктів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, голів, комісій та інших суб'єктів місцевого самоврядування – перед відповідними радами тощо. Але питання взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування, на відміну від взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування з органами державної влади, недостатньо врегульоване законодавцем, що потребує певних зусиль з вирішення цієї проблеми. Отже, з цією метою необхідно розробити окремі закони про обласні ради регіонального самоврядування; міські, сільські (селищні) ради як органи низового (базового) рівня самоврядування; територіальні громади; добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Під відповідальністю органів та посадових осіб суб'єктів місцевого самоврядування слід розуміти настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків. У практиці функціонування системи місцевого самоврядування найважливішим видом юридичної відповідальності є конституційно-правова відповідальність. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування – це одна з важливих гарантій місцевого самоврядування, яка слугує забезпеченню функціонування місцевого самоврядування в інтересах населення та суспільства в цілому.

Становлення України як демократичної, правової і соціальної держави вимагає від органів місцевого самоврядування налагодження взаємодії з громадськістю. Ступінь взаємодії органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади суттєво впливає на демократизацію суспільства та дає змогу громадянам впливати та контролювати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб.

За роки незалежності України так і не вдалося перейняти більшість демократичних принципів управління державою та суспільними процесами.

Так, за результатами дослідження Nationsin Transit міжнародної неурядової

організації Freedom House (де оцінка різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 балів – «найгірша», до одного бала – «найкраща»), оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні залишається стабільною, починаючи з 2006 р.: 2,75 бала у 2006–2013 рр. За іншими напрямками дослідження Nationsin Transit рейтинги України виглядають менш успішними: у 2013 р. «Рейтинг демократичного розвитку» (тобто середній загальний показник, інтегрований на основі інших) становив 4,86 бала, «Національне демократичне управління» – 5,75 бала, «Виборчий процес» – 4,00 балів, «Незалежні медіа» – 4,00 бали, «Місьцеве демократичне управління» – 5,5 бала, «Судова система та незалежність суддів» – 6,00 балів, «Корупція» – 6,00 балів (табл. 1) [15].

Таблиця 1

Розвиток нації: рейтинг і досягнуті результати в Україні

Напрями дослідже-ння	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011р.	2012 р.	2013 р.
Виборчий процес	4,00	4,25	3,50	3,00	3,00	3,25	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00
Розвиток громадянського суспільства	3,50	3,75	3,00	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
Незалежні медіа	5,50	4,75	3,75	3,75	3,50	3,50	3,50	3,75	3,50	4,00	4,00
Управління	5,00	5,25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Національне демократичне управління	-	-	5,00	4,50	4,75	4,75	5,25	5,0	5,50	5,75	5,75
Місьцеве демократичне управління	-	-	5,25	5,25	5,25	5,25	5,25	5,25	5,50	5,50	5,50
Судова система та незалежність суддів	4,50	4,75	4,25	4,25	4,50	4,75	5,00	5,00	5,50	6,0	6,0
Корупція	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	6,0	6,0
Рейтинг демократичного розвитку	4,71	4,88	4,50	4,21	4,25	4,25	4,39	4,39	4,61	4,82	4,86

Виходячи з даних, наведених у табл. 1, можна зробити висновок, що розвиток демократії в Україні в останні роки має негативну тенденцію, частина критеріїв погіршуються або погіршилися за останні роки.

У цьому науковому дослідженні викликає цікавість два критерії з тих, що беруться до уваги дослідниками для визначення рівня розвитку демократії, – це «Місцеве демократичне управління» та «Розвиток громадянського суспільства». Ці два критерії визначають загальну картину ситуації, що склалася на сьогодні в місцевому самоврядуванні.

«Місцеве демократичне управління», яке за останні роки має негативну тенденцію, показує рівень прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування. На погіршення цього показника впливають ряд факторів, а також спостерігається посилення впливу держави на місцевому рівні, відсутність вагомих зрушень у проведенні реформи адміністративно-територіального устрою, відсутність належного удосконалення нормативно-правової бази.

Рейтинг демократичного розвитку відіграє головну роль у процесі підвищення ефективності участі громадян у прийнятті важливих рішень. Адже враховуючи дані все того ж дослідження Nationsin Transit міжнародної неурядової організації Freedom House, показник розвитку громадянського суспільства стабільний ще з 2006 р., а, відповідно до даних ЄДРПОУ Державної служби статистики України, кількість об'єднань громадян зростає щороку [16].

Таблиця 2

**Зростання кількості об'єднань громадян в Україні у 2008–2014 рр.
(за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України)**

Об'єднання громадян	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Громадські організації та їх осередки	54862	59321	63899	67696	71767	79342	84675

Профспілки та їх місцеві об'єднання	20405	22678	24649	26340	27834	29376	31986
Благодійні організації	10988	11660	12267	12860	13475	14281	15679
Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	6848	8549	10329	11956	13872	15154	17693
Органи самоорганізації населення	-	-	1152	1210	1306	15683	17651

Проаналізувавши дані, наведені в обох таблицях, можна зробити висновок, що зростає інтерес і бажання брати участь у прийнятті суспільно-політичних рішень з боку громадськості, беручи до уваги тенденцію збільшення кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян. Але це не дуже впливає на покращення показника розвитку громадянського суспільства – критерію, який є важливою основою для зміцнення демократичності на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування.

Щоб якісно розвивалось громадянське суспільство, потрібні якісні зміни та ширше залучення громадськості для вирішення питань місцевого значення.

У випадку зацікавленості громадян на участь у прийнятті важливих рішень, формуванні місцевої та державної політики, ведення громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, то держава має допомагати створенню і розширенню таких можливостей для громадян та їх об'єднань впроваджувати в життя необхідні для цього нормативно-правові акти та закони.

Аналіз існуючої нормативно-правової бази, яка регулює питання громадського контролю на місцевому рівні, дасть можливість визначити основні недоліки та шляхи її вдосконалення.

Функція громадського контролю найповніше може бути реалізована громадянами на місцевому рівні, адже проживаючи в межах одного населеного пункту, члени громади можуть швидше відреагувати на незаконне рішення органу самоврядування, вплинути на процес його прийняття, а недосконалий

законодавчий механізм ускладнює таку можливість. За своїм змістом функція громадського контролю на місцевому рівні може бути надзвичайно дієвим інструментом у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки у ході здійснення громадського контролю перевіряється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав та свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [17].

Проте, активізація громадян в суспільному житті є комплексною проблемою, вона стосується не тільки нормативно-правової бази, а особливостей держави, нації, суспільно-економічної ситуації. Основним завданням, яке може бути реалізоване у найближчій перспективі, у випадку зацікавленості з боку держави, є вдосконалення законодавчого механізму контролю з боку громади.

Провівши аналіз нормативно правової бази, можна зробити висновок, що за останні роки є відповідні напрацювання в напрямі удосконалення цього механізму.

Зокрема, 13 січня 2011 р. було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» [18] та нову редакцію Закону України «Про інформацію» [19], які набули чинності 9 травня 2011 р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» дав можливість для забезпечення гарантій права на інформацію, якою володіють органи публічної влади, та інформацію, яка становить інтерес для громади. В ньому прописані способи доступу до інформації, які сприяють та допомагають в інформуванні громадськості та відкривають інформацію щодо прийняття важливих для громади рішень, зменшують можливості обмеження посадової особи одноосібно та на свій розсуд використовувати владні повноваження доступу до інформації [20]. Цей закон дає можливість громадянам оперативно отримувати інформацію, розпорядником якої є органи державної влади та місцевого самоврядування, а також робить діяльність цих органів прозорою та відкритою, зменшує кількість відмов у наданні інформації.

Життєдіяльність регіону – досить складний процес, тому що органи місцевого самоврядування відповідають за майбутнє даного регіону. Саме від належного виконання повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні залежить продуктивна реалізація їхніх повноважень.

Таким чином, доцільним є передання органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо управління територіями та вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контрольно-наглядові повноваження щодо законності рішень органів місцевого самоврядування. І така практика буде цілком узгоджуватися, зокрема, з положенням частини другої статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування: будь-який адміністративний нагляд над діяльністю місцевої влади, як правило, має за мету тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Вказані заходи сприятимуть демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально-рівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства та демократичної держави.

Література.

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Електронний ресурс // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Електронний ресурс // Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

4. Ковтун І. Б. Процес та механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.univer.km.ua.

5. Ковтун І. Б. Теоретичні питання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні / І. Б. Ковтун // Управління у ХХІ ст.: погляд молодих вчених : [зб. тез доп. всеукр. конф.] (27–28 лютого 2004).-Хмельницький:ХУУП, 2004. – С. 53–55.

6. Короткий тлумачний словник української мови. – К., 1988. – С. 244.

7. Розпупенко І. І. Розвиток позик органів місцевого самоврядування в перехідний період: автореф. дис.канд. наук з держ.управл./НАДУ при Президентіві України.-К.,2003. – 20 с.

8. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні: автореф.дис. на здобуття наук.ступ.канд.наук з держ.упр.: / НАДУ при Президентіві України; ХарРІДУ. – Х., 2005. – 20 с.

9. Бабенков Є. П. Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.наук з держ.управл.: спец.25.00.04 «Місцеве самоврядування» НАДУ при Президентіві. ХарРІДУ. – Х., 2005 – С. 15.

10. Сушинський О. І. Контрольна влада України: сутність та система // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції. Львів : ЛФ УАДУ, 2001. Ч. 1. – С. 168–178.

11. Любченко М. П. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / М. П. Любченко. – Х. : Модель всесвіту,2001. – С. 158–159.

12. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні [монограф.] / [за заг. ред. Ю. О. Куца ; авт. кол.: Ю. О. Куца; авт.кол. Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А.Є. Тамм та ін.]. – Х. : Магістр, 2004 – 180 с.

13. Волянська Г. Правові гарантії реалізації повноважень органів місцевого самоврядування // Місцеві ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства: Львівська регіон. наук.-практ. конф. (Львів, 13 лют. 2004 р.) Тези доп. і повідом. Львів, 2004. – С. 6–7.

14. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: Монографія / Яцуба В. Г., Яцюк В. А., Матвійшин О. Я., Карпінський Ю. О., Куйбіда В. С, Негода В. А. та ін. К. : Геопринт, 2007. – С. 15.
15. Nations in Transit – Ukraine (2013) [Electronic resource]. — Access mode: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Ukraine_1stProof.pdf.
16. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/express/expr2014/01_13/14_.zip.
17. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]. — 2007. — № 1. — Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua.
18. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
19. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
20. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : наук.-практ. комент.до Закону України. — Режим доступу: http://pdp.org.ua/images/stories/materials/COMMENT_API_FINAL.pdf.

Колісніченко Наталя Миколаївна,
доцент ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,
к.держ.упр., доцент

Войновський Микола Миколайович,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ІНСТИТУЦІЙНА ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті досліджуються сутність та особливості понять «інституційна» та «інституціональна» спроможність місцевого самоврядування. Розкриваються аспекти феноменів «інститут», «інституція», «спроможність». Обґрунтовуються відмінності між поняттями інституціональної та організаційної спроможності.

Ключові слова: інститут, інституція, спроможність, інституційна спроможність місцевого самоврядування, інституціональна спроможність місцевого самоврядування.

Kolisnichenko Natalya,
Voynovskiy Mykola

INSTITUTION AND INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL SELF- GOVERNMENT: THE NATURE DEFINING CHARACTERISTICS

This paper explores the nature and characteristics of such concepts as “institution” and “institutional” capacity of local self-government. The aspects of the phenomena of “institute”, “institution”, “capacity” are revealed. The differences between the concepts of institution and institutional capacity are given grounds for.

Keywords: institute, institution, capacity, institution capacity of local self-government, institutional capacity of local self-government.

Колисниченко Наталья Николаевна,

Войновский Николай Николаевич

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СПОСОБНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЙ И ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В статье исследуются сущность и особенности понятий «институциональная» и «организационная» способность местного самоуправления. Раскрываются аспекты феноменов «институт», «институция», «способность». Обосновываются различия между понятиями институциональной и организационной способности.

Ключевые слова: институт, институция, способность, институциональная способность местного самоуправления, организационная способность местного самоуправления.

Постановка проблеми. Процес демократизації передбачає створення таких інститутів та інституцій суспільства, що забезпечують взаємодію спроможного демократичного уряду та активного і розвинутого громадянського суспільства. Для створення доступу громадськості до прийняття рішень щодо вирішення різноманітних проблем зусилля системи публічного врядування спрямовуються на зміцнення своєї соціальної, освітньої, технологічної, юридичної та інституційної інфраструктури. Важливим інститутом публічного врядування є місцеве самоврядування. Саме недосконалість інституційної спроможності місцевого самоврядування є одним із головних факторів, що гальмує розвиток територій і звідси затримує підвищення добробуту населення в країні.

Мета статті – дослідження сутності та особливостей понять «інституційна» та «інституціональна» спроможність місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні в науковій літературі питання інституційного/інституціонального розвитку та інституційної/інституціональної спроможності державного управління є малодослідженим. Незважаючи на те, що існує ціла низка праць вітчизняних і

зарубіжних дослідників (Ю. Битяка, Л. Гонюкової, А. Кабанця, М. Кармазіної, Т. Мотренка, В. Мельниченка, Ю. Сурміна, О. Сушинського, О. Оболенського, Н. Нижник, В. Олуйка, Т. Пахомової, Л.Пашко, А. Сіцинського, С.Серьогіна та інших), в яких розкриваються ті чи інші питання інституційного/інституціонального розвитку (розвиток державної служби, політичних інститутів, громадянського суспільства тощо), питання інституційного/інституціонального розвитку місцевого самоврядування потребує підвищеної уваги.

Невирішені частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що в наукових працях вітчизняних і зарубіжних науковців досить повно розкрито теоретико-методологічні аспекти феноменів «інститут», «інституція», «спроможність», потребує подальшого вивчення проблема обґрунтування інституційної та інституціональної спроможності врядування в Україні. На сьогодні залишається малодослідженим питання щодо безпосереднього дослідження інституційної спроможності місцевого самоврядування та її відмінності від інституціональної.

Виклад основного матеріалу. Інституційний (від «інститут», англ. institute) – пов'язаний із соціальними інститутами. Місцеве самоврядування (система місцевого самоврядування) часто розглядається саме як інститут:

- як соціальний інститут (тим чи іншим чином дають визначення Л. Григорян, С.Кириченко, А. Мушкін, П. Рабинович, М. Цвік та ін.);
- як інститут громадянського суспільства (в роботах О. Батанова, О. Петришина, В. Речицького, В. Селіванова, Ю. Тодики та ін.);
- як інститут політичної системи суспільства (роботи А. Васильчикова, С. Витте, Г. Гегеля, Р. Гнейста, Т. Гоббса, М. Драгоманова, Дж. Локка, Ф. Рудича, А. Токвіля, Б. Чичеріна, Р. Родеса та ін.);
- як демократичний інститут суспільства, який впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі (досліджено в працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Батанова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Борденюка, В. Васильєва, І. Голосніченка, А. Комзюка,

О. Кутафіна, М. Пітцика, В. Погорілка, О. Рябченко, Ю. Тихомирова, В. Фадєєва, О. Фрицького та ін.).

Почасти поняття «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «інститут місцевого самоврядування» ототожнюються і означають таку систему організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Ми розглядатимемо інститут місцевого самоврядування як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство. Зазначимо, що правила є ключовим фактором для розуміння інститутів та функціонування інституцій, і визначаються як довгостроковий дозвіл або заборона щодо тієї чи іншої діяльності, що супроводжується реальними або символічними санкціями чи винагородами. Система норм і правил, започаткована і загальноновизнана суспільством, є інституційним середовищем. Відтак, інституційна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституту місцевого самоврядування.

Інституціональний (від «інституція», англ. institution) – офіційно затверджений, встановлений, закріплений у своєму суспільному статусі; пов'язаний із такою організацією суспільних відносин, яка базується на певних нормах і правилах життєдіяльності й поведінки людей. Інституціональна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституцій (органів) місцевого самоврядування. Інституційна спроможність включає в себе інституціональну. Відтак, під нею ми розумітимемо як спроможність всього інституту місцевого самоврядування, так і його органів (інституцій).

Інституційна спроможність є складним поняттям, що фіксує самостійне явище, яке віддзеркалює процес та результат взаємовпливу та взаємодії двох інших понять – інститут та спроможність. Своєю чергою, інститут місцевого

самоврядування є системою органів (інституцій), отже, вихідним елементом інституційної спроможності виступає й поняття «інституція».

Спочатку вяснимо сутність поняття «інституція» та пов'язані з ним «орган», «організація». Інституцію часто визначають як систематизоване, свідоме об'єднання людей для досягнення певних цілей. Звідси можна узагальнити п'ять основних елементів інституції: реалізація мети; залучення персоналу для участі; розподіл ресурсів для досягнення мети; використання різних структурних форм своєї діяльності; наявність лідера. Виходячи з цього, основними складовими будь-якої інституції є: люди, які входять до неї; завдання, для вирішення яких люди об'єдналися, та управління, що формує та призводить у дію всі ресурси для вирішення завдань, що стоять перед інституцією.

У порівнянні з «інституцією», більш уживаним є поняття «орган». Так, законодавство України широко вживає юридичний термін «орган» у такому термінологічному словосполученні, як «орган місцевого самоврядування». Під цим розуміється «юридична чи адміністративна одиниця, яка має певні повноваження та відповідну структуру».

Загалом, для віднесення державних інституцій до числа органів публічної влади необхідна сукупність інституційно-утворюючих ознак. До таких ознак у літературі уналежнено виокремленість органу як відносно самостійної частини публічного механізму (апарату) і наділення його владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави [6, с. 27–28]. Можна навести і ширший перелік відповідних ознак органу публічної влади, а саме: орган (організація, інституція) – складова і в той же час організаційно відокремлена й самостійна частина публічного механізму; орган діє при здійсненні своїх повноважень за дорученням держави та від імені громадян; має владні повноваження; бере участь у здійсненні завдань і функцій держави; застосовує притаманні даному виду органів організаційно-правові форми й методи діяльності [1, с. 299].

Для органу місцевого самоврядування важливою ознакою є представництво. Термін «представницький» відображає спосіб отримання відповідним органом

владних повноважень чи спосіб його формування виборцями. Це пов'язано з тим, що термін «представництво» необхідно розуміти як принцип організації влади, за яким відповідні органи формуються народом або його частиною і діють на основі повноважень, визначених законодавством України [3, с. 67]. У такому сенсі виникає поняття представницької влади, яке характеризується як сукупність повноважень, делегованих народом чи його частиною обраним представникам, які об'єднані в спеціальній колегіальній установі (парламенті, місцевій раді) на чітко визначений термін, а також сукупність самих представницьких органів влади. Поняття «представницька влада» характеризує не стільки функціональне призначення, скільки природу влади, спосіб її здійснення. Представницьку владу не можна ототожнювати з законодавчою владою, оскільки не всяка представницька влада включає в себе законодавчі повноваження (місцеві ради, що реалізують представницьку владу, не займаються законотворчою діяльністю), і навпаки, не всяка законодавча влада здійснюється представницькими органами (законодавча влада абсолютного монарха). Крім того, представницька влада крім нормотворчих, включає в себе контрольні, а іноді розпорядчі та інші повноваження [2, с. 531–532]. У зв'язку з цим, у літературі під представницькими органами розуміють колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців. Характерними ознаками представницького органу є їх виборність і колегіальність як форма і метод діяльності [8, с. 63].

З метою формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні було утворено як самоврядні інституції, так і різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні органи, науково-дослідні та громадські організації [5, с. 76]. Серед них особливо слід виділити такі: Державний Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевого самоврядування та ін. [7]. Проте слід наголосити, що, незважаючи на наявність доволі розгалуженої мережі

інституцій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно.

Інституціональні засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування – це основи, які забезпечують внутрішню організацію рад, а також реалізацію закріплених за ними функцій і повноважень. Сутність інституціональних засад органу місцевого самоврядування може бути розкрита через функціональну й організаційну складові. Функціональна складова інституціональних засад становить сукупність функцій, що покладаються на ради та їх виконавчі органи й реалізуються шляхом виконання закріплених за ними повноважень. Організаційна складова включає в себе порядок утворення рад, їх організаційну структуру та взаємовідносини з іншими органами влади. Функціональна та організаційна складові органу місцевого самоврядування є основою його спроможності.

Інституція (орган, організація) є спроможною, якщо:

- інституція (орган, організація) чітко усвідомлює, яких професійних умінь вона потребує, і має стратегію їх набуття в межах своїх ресурсних можливостей;
- її внутрішня організація та управління дозволяють отримати якісні результати незалежно від професійного рівня працівників;
- в інституції (органі, організації) збалансовано щоденну роботу та середньостроковий розвиток;
- інституція (орган, організація) може використовувати зовнішню спроможність – отримуючи поради консультантів, радників, науковців тощо.

Отже, дамо визначення поняттю «спроможність». Так як на інститут публічного врядування покладається основна робота з організації соціального та владного порядку, приведення публічних структур та функцій у стан певної єдності та консультування суб'єктів діяльності, як вони повинні вести себе в тих чи інших ситуаціях, то реалізація зазначених завдань визначається поняттям «спроможність». Спроможність тлумачиться як сукупність організаційних та

технічних можливостей, взаємовідносин та цінностей, що дозволяють країнам, організаціям, групам осіб та окремим громадянам на будь-якому суспільно-політичному рівні виконувати функції та досягати визначених цілей розвитку протягом певного часу. Отже, спроможність можна визначити з огляду на загальнодержавний, секторальний, інституційний, інституціональний (організаційний), груповий, індивідуальний рівні. Спроможність країни стосується економічного зростання, подолання бідності та сприяння соціальній справедливості. Секторальна спроможність означає сприятливі умови у державному секторі та вплив на середовище для приватного сектору, розвиток трудової демократії та належного врядування. Інституційна спроможність пов'язується із розвиненістю урядової спроможності, відповідної організаційної інфраструктури органів публічної влади щодо поширення інформації, участі громадськості в прийнятті рішень, сприяння зростанню спроможності громадянського сектору суспільства.

З огляду на це, інституційна спроможність означає розбудову спроможностей органів публічної влади в управлінні фінансами, покращенні ефективності управління, розробці та моніторингу дотримання етичних стандартів, посиленні лідерських спроможностей керівників. Відтак, її результатом можна вважати підвищення рівня етичних стандартів, підвищення ефективності управління фінансами, покращення якості публічних послуг, підвищення рівня компетентності посадовців. Отже, розбудова інституційної спроможності означає зусилля, спрямовані на зміцнення соціальної, освітньої, технологічної, юридичної та інституційної інфраструктури для створення доступу громадськості до прийняття рішень щодо вирішення проблем.

Інституційна спроможність базується на відповідних правових засадах та має свою історію розвитку, пов'язану із суспільною. З розвитком суспільства норми поведінки змінюються, інститути трансформуються, інституційні форми розвиваються і вдосконалюються. Так, процес становлення інституційної основи врядування в Україні був обумовлений об'єктивними та суб'єктивними факторами його еволюції. Чинниками, що обумовлювали розвиток інституційної основи

самоврядування були, зокрема: внутрішньополітичні (невизначеність із засадами державного устрою в Україні на початку її розвитку в якості самостійної держави); зовнішньополітичні (інтерес інших держав); етнонаціональні (різні етнічні групи у структурі населення); демографічні (збільшення населення за досить короткий час); історичні (наявність власного історичного досвіду державотворення); психологічні (надії щодо майбутнього країни); географічні (територіальний центр Європи) тощо.

Інституційний розвиток системи врядування в Україні (починаючи від 90-х рр. XX ст. і до сьогодні) пройшов декілька стадій. Стадіями інституційного розвитку державного управління виступають: конституційна реформа (починаючи з 1990 р.), реформа власне державної служби (від 1993 р.), адміністративна, адміністративно-територіальна (від 1998 р.), нова політична реформа (від 2010 р.), майдан та післямайданові трансформації системи врядування (від 2014 року). Усі зазначені стадії супроводжувалися обов'язковими процесами перетікання змін: по-перше, це вплив політичного лідерства та пануючої політико-управлінської системи, оскільки справжня зацікавленість на найвищому рівні є передумовою цього процесу, поряд із наявністю сильної управлінської команди, що має чітке бачення та чітко визначену місію; по-друге, системне бачення перетворень, так як розвиток спроможності охоплює різні рівні (національний, регіональний та муніципальний), органи, організації та установи, а також громадянське суспільство, приватні й державні організації та окремих громадян; по-третє, широке представництво усіх зацікавлених сторін; по-четверте, мотивування учасників. При цьому прогрес інституціалізації може мати прогресивний характер, а може загрожувати відходом від досягнутого рівня. Причинами деструктивних інституційних процесів у системі врядування є відсутність врахування рівнодіючої ментальності, непрозорість, швидка зміна формальних правил, відсутність або слабкість системи санкцій та низька якість контролю їх виконання, низький рівень правової культури українського суспільства, «тінізація» не лише економічної діяльності, але й всього політичного життя.

Задля подолання проблем, метою інституційної спроможності є зміцнення спроможності органів публічної влади (у тому числі органів самоврядування) здійснювати планування та управління їх діяльністю, а також залучення організацій громадянського суспільства до процесів територіального розвитку. Відтак, актуалізується формування інституційного підґрунтя для підвищення можливості досягнення цілей, здійснення нових обов'язків, підвищення професійної спроможності співробітників. Складовими діяльності щодо розвитку інституційної спроможності є:

- оцінка потреб та планування заходів щодо розбудови інституційної спроможності. На національному рівні здійснюються базові дослідження сучасного стану та перспектив зміцнення врядування, питань гендерної рівності та ситуації з молоддю, ситуації з охороною навколишнього середовища, розвитку громадянського суспільства тощо;
- проведення заходів щодо розбудови та зміцнення інституційної спроможності органів влади в Україні. Це передбачає розробку відповідних навчальних програм, навчання на робочому місці (індивідуально або в робочих групах), розробку інших навчальних матеріалів;
- організація навчальних візитів, досліджень, обмінів досвідом з метою вивчення досвіду країн, що стосується вирішення проблем та викликів для розвитку на субнаціональному рівні, а також з метою встановлення партнерств та інституційних зв'язків;
- проведення досліджень кращих практик та розповсюдження результатів.

«Інституційна (інституціональна) спроможність» є менш уживаним терміном, ніж «організаційна спроможність». Організаційна спроможність розглядається як здатність організації формувати і використовувати внутрішні можливості для виконання місії та подальшого розвитку. Іноземні дослідники визначають різні складники організаційної спроможності, які не обмежуються визначенням організаційного бачення та місії, сформульованими стратегічними цілями, кваліфікованими людськими ресурсами, делегуванням повноважень і демократичним стилем лідерства, роботою в команді та практикою командного

управління, розвиненими системами й структурами менеджменту і здатністю використовувати фінансові та матеріальні ресурси для підтримки діяльності організації. На додаток виокремлюються такі складники організаційної спроможності: система управління; мотиваційний механізм; організаційна культура; маркетингова діяльність; ресурсна база.

Існує ряд умінь та навичок, які допомагають організації успішно реалізувати свою спроможність, виконувати свою місію та розвиватися: вихід за усталені межі (уявлення); вчитися як навчатися; впровадження інноваційних підходів; удосконалення системних поглядів; використання потенціалу, технологій; швидке реагування; творення майбутнього; баланс між незалежністю та взаємозалежністю; управління співпрацею та змагальністю; узгодження організаційної форми і цілей організації [4]. Таким чином, розвиток організаційної спроможності направлений на набуття/вдосконалення навичок, умінь організації, які б допомогли їй більш повно виконувати свої функції та найкращим чином представляти інтереси громадян.

Інколи інституційну спроможність ототожнюють із організаційною культурою, яка представляє собою систему цінностей, принципів, норм та правил поведінки, що склалися в організації та які поділяються її представниками. Вони визначають як внутрішні відносини в організації, так і її взаємовідносини із зовнішнім середовищем.

Щодо місцевого розвитку, інституційна спроможність місцевого спрямування є здатністю інституту місцевого самоврядування реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування. Розуміння та співпраця з боку громадськості є найважливішими складовими спроможності місцевого самоврядування. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в Україні показує, що багато із них мають ресурси та вміння, потрібні для належного виконання своїх функцій. Більш цікавим є те, що більшість органів намагаються підвищити свою спроможність шляхом використання зовнішніх порад (або від

іноземних донорів, або через роботу в спільних проектах, зокрема з українськими науковцями). Вони також замовляють дослідження в різноманітних дослідницьких організаціях.

З метою надання країнам допомоги у виробленні власної стратегії розвитку інституційної спроможності ПРООН розробила комплекс принципів розвитку спроможності, що включає здібності, навички, розуміння, ставлення, цінності, відносини, поведінку, мотивацію, ресурси та умови. Зазначені принципи реалізуються на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідно до Кодексу законів про працю України, саме на державу покладається обов'язок сприяти підвищенню трудової кваліфікації всіх працівників в Україні. При цьому, для всіх категорій працівників, зокрема для службовців, чинне законодавство України передбачає необхідність підвищення їхньої кваліфікації роботодавцями. Чинне законодавство України встановлює обов'язковість підвищення кваліфікації працівників відповідальним органом влади.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. У широкому розумінні термін «інституційна спроможність» має на увазі спроможність державної структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Мова йде, перш за все, про функції самої держави: забезпечення безпеки та порядку, свобод та рівностей, справедливості та соціальних благ.

Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, засвідчує, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку. Отже, при визначенні нової стратегії формування інституційної спроможності публічної влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація і згода щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації, базових засад. Зазначені напрямки роботи є основою формування стратегій інституційного розвитку та посилення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б ураховувала, з одного боку, об'єктивні закономірності

суспільного прогресу, а з іншого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні не матиме перспективи. У зв'язку з цим, стратегія формування інституційної спроможності наступного періоду має бути максимально прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку місцевого самоврядування. Інституційна спроможність місцевого самоврядування є його здатністю реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких і забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування. Подальших досліджень потребує така складова спроможності місцевого самоврядування, як співпраця з боку громадськості.

Література.

1. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации / М. Баглай, Б. Габричидзе. – М., 1996. – 640 с.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А. Сухарева, В. Зорькина, В. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 790 с.
3. Жмура А. Публічно-правовий інститут представництва в Україні / А. Жмура // Актуальні проблеми правознавства України: тези доповідей і наукових повідомлень студентської наукової конференції за підсумками науково-дослідної роботи за 1999/2000 навч. рік. – Х., 2000. – С. 67–68.
4. Литвинова А. Організаційна спроможність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ngomarket.org.ua/blogs/entry/orhanizatsiina-spromozhnist>.
5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [Редкол.: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ 2014 року – 128 с.

6. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–29.

7. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування: аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут Стратегічних Досліджень при Президентові України. – Режим доступу: [HTTP: //www.niss.gov.ua/articles/234/](http://www.niss.gov.ua/articles/234/).

8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол: Ю. Шемшученко (відп. ред) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.