

АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
АКАДЕМІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ**

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

СЕРІЯ «УПРАВЛІННЯ»

ВИПУСК 2

*За заг. ред. В.К. Присяжнюка,
В.Д. Бакуменка*

Заснований у 2004 році

КИЇВ – 2014

УДК (351+352+353+354)(477)(06)

**Наукове фахове видання України з державного управління.
Засновник: Академія муніципального управління.
Реєстраційне свідоцтво серії КВ №8846 від 9 червня 2004 року.**

*Схвалено Вченою радою Академії муніципального управління
Протокол №2 від 27 лютого 2014 р.*

Редакційна колегія:

Голова редакційної колегії:

Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор;

члени:

Білинська М.М., д.держ.упр., професор;

Васильєва О.І., д.держ.упр., професор;

Гаман П.І., д.держ.упр., доцент;

Воротін В.Є., д.держ.упр., професор;

Дацій Н.В., д.держ.упр., доцент;

Драган І.О., д.держ.упр., с.н.с.;

Іваницька О.М., д.держ.упр., доцент;

Іванова Т.В., д.держ.упр., професор;

Кондрашов О.М., д.держ.упр., доцент;

Корецький М.Х., д.держ.упр., професор;

Кураташвілі А.А., д.е.н., д.ю.н., д.філософ.н., професор;

Лощихін О.М., д.ю.н., професор;

Суходоля О.М., д.держ.упр., доцент.

Рецензенти: Розпутенко І.В., д.держ.упр., професор;

Руденко О.М., д.держ.упр., доцент

Збірник висвітлює результати досліджень науковців і практиків щодо різних аспектів державного управління та місцевого самоврядування.

Наукове видання розраховано на працівників органів державного управління, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій систем державного та муніципального управління, науковців, викладачів, студентів вищих навчальних закладів.

Адреса редколегії: 01042, м. Київ, вул. І.Кудрі,33, к. 214, к. 316.

Контактні телефони: +38 (044) 529-00-23 (внутр. 1157,1206),

+38 (044) 529-05-16(факс).

© Академія муніципального
управління, 2014

ACADEMY OF MUNICIPAL ADMINISTRATION

SCIENTIFIC BULLETIN
ACADEMY OF MUNICIPAL
ADMINISTRATION

COLLECTION OF SCIENTIFIC WORKS

SERIES “MANAGEMENT”

ISSUE 2

Managing editors V.K. Prysiazhniuk
V.D. Bakumenko

Founded in 2004

KYIV – 2014

UDC (351+352+353+354)(477)(06)

**Scientific professional publication of state administration of Ukraine.
Founder: Academy of Municipal Administration.
Certificate series KV № 8846, 9 June, 2004.**

*Approved by Scientific Board of AMA
Record №2,27.02. 2014*

Editorial staff:

Head editor:

Bakumenko V.D., P.A.D., Professor

Members:

Bilynska M.M., P.A.D., Professor;

Vasylieva O.I., P.A.D., Professor;

Haman P.I., P.A.D., Docent;

Vorotin V.E., P.A.D., Professor;

Datsiy N.V., P.A.D., Docent;

Drahan I.O., P.A.D., Senior reseacher;

Ivanytska O.M., P.A.D., Docent

Ivanova T.V., P.A.D., Professor;

Kondrashov O.M., P.A.D., Docent;

Koretskyi M.H., P.A.D., Professor;

Kuratashvili Alfred A. Doctor of Economic, Philosophical end Juridical
Sciences, Professor (Georgia, Tbilisi)

Loshchykhin O.M., J.S.D., Professor;

Sukhodolia O.M., P.A.D., Docent.

Reviewers: Rozputenko.I.V., P.A.D., Professor

Rudenko O.M., P.A.D., Docent

The collection contains the results of practical and scientific research directed toward various aspects of state administration and local self-management.

Scientific publication is intended for employees of state administration bodies, local self-management bodies, enterprises and organizations of state and municipal administration, scientists, teachers, students of higher educational establishments.

Editorial address: 01042, Kyiv, I.Kudri Str., 33, r.214, 316

Tel.:+38(044)529-00-23

+38(044)529-05-16(fax)

ЗМІСТ

РОЗДІЛ І. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ	7
<i>Борисевич С. О.</i> Сучасна управлінська парадигма – якість менеджменту.....	7
<i>Кравченко С. О.</i> Політичне забезпечення та взаємодія суспільства і влади в управлінні суспільними реформами: загальні підходи	18
<i>Банчук-Петросова О. В.</i> Аналіз пріоритетних напрямів кадрової політики у безпековому секторі провідних країн світу.....	32
<i>Белоусова О. С.</i> Актуальні питання процесу оцінки ефективності та якості в системі державного управління України	43
<i>Бурик З. М.</i> Особливості розробки і реалізації стратегії та програм розвитку регіону	52
<i>Гудович О. Д., Переверзін Ю. П., Тищенко В. О.</i> Деякі аспекти практичної реалізації питань підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях мирного часу та в особливий період	62
<i>Дорошенко В. С.</i> Деякі механізми вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування.....	71
<i>Ільницька Л. В.</i> Економічний та соціальний прогрес збереження парадигмальних якостей контексту вдосконалення	79
<i>Мельничук Л. М.</i> Теоретико-методологічні засади дослідження державного регулювання демографічного розвитку	87
<i>Олійник В. В.</i> Підготовка управлінців в системі післядипломної освіти в умовах трансформації державного управління.....	97
<i>Онищук С. В., Онищук І. І.</i> Механізми впливу Замоїського синоду на державотворчі процеси в Україні	105
<i>Пивоваров К. В.</i> Державний контроль за використанням іноземних інвестицій	113
<i>Попроцький О. П.</i> Режими функціонування та способи використання матричної мережі органами влади.....	121
<i>Сімак С. В.</i> Перспективні форми функціонування державно-приватного партнерства	130
<i>Федчишина В. В.</i> Інституалізація концептуальних засад використання інструментів управління в розвитку професійної компетентності судових експертів недержавних спеціалізованих установ	139
<i>Філіппова В. Д.</i> Термінологічний аналіз сутності механізму державного управління системою педагогічної освіти	148
<i>Червякова О. В.</i> Напрями вдосконалення механізмів самоорганізації в системі державного управління (за експертними оцінками).....	157
<i>Щербина С. В.</i> Розвиток кооперативних об'єднань в аграрному секторі економіки України	169
<i>Адам О. Ю.</i> Структурно-функціональна природа соціального капіталу в умовах сучасної системи державного управління	178

<i>Власенко О. С.</i> Еволюція комплексного механізму державного управління формуванням та розвитком національної інноваційної системи в Україні	185
<i>Іванова М. І.</i> Розвиток смислових стержнів концепції публічного управління та проблема прав і свобод людини	195
<i>Книш П. В.</i> Технологія командотворення в системі державної служби	209
<i>Крикун Т. Є.</i> Теоретичні основи формування міжнародного іміджу країни в системі державного управління	218
<i>Лазарєва Л. О.</i> Реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: теоретико-методологічний аспект	231
<i>Мишко А. М.</i> Інвестиційна політика розвитку морських портів	240
<i>Панченко Г. В., Устюгова Л. С.</i> Контроль знань студентів дистанційної форми навчання	249
<i>Руднєва В. Ю.</i> Культурна дипломатія: вдосконалення інформаційної політики держави та перехід до комунікативної політики	257
РОЗДІЛ II. РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ	267
<i>Васильєва О. І.</i> Визначення проблем у ході обговорення проекту концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	267
<i>Грищенко І. М.</i> Впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України	275
<i>Шульга А. В.</i> Засоби підвищення ефективності регуляторної політики у країнах ЄС	285
<i>Михайлов А. О.</i> Функціональна детермінованість механізмів державного управління: зміст наукової проблеми	299

РОЗДІЛ І

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК:351

Борисевич С.О.,
д.і.н., професор
професор кафедри державного
управління і менеджменту
НАДУ при Президентіві України

СУЧАСНА УПРАВЛІНСЬКА ПАРАДИГМА – ЯКІСТЬ МЕНЕДЖМЕНТУ

Анотація. Стаття присвячена новій парадигмі суспільного розвитку, новій якості суспільних відносин, спрямованих на гармонійний та всебічний розвиток особи, яка забезпечить відповідні суспільні відносини, якість суспільства та умов його життя. Формування такої суспільної парадигми неможливе без якісної зміни системи управління суспільними відносинами. Сучасна управлінська парадигма, як нова якість управління, яка зумовлена появою нових вимог до результативності, структурної будови і функціонування підприємств, що супроводжуються розширенням складу, складності і різноманітності завдань, що підлягають вирішенню.

Ключові слова: парадигма, сучасна управлінська парадигма, якість менеджменту, управлінські рішення, творчий потенціал, маркетинг, інформація.

Борисевич С.А.,
доктор исторических наук,
профессор; профессор кафедры
государственного управления
и менеджмента НАГУ при Президенте Украины

СОВРЕМЕННАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА – КАЧЕСТВО МЕНЕДЖМЕНТА

Аннотация. Статья посвящена новой парадигме общественного развития, новому качеству общественных отношений, направленных на гармоничное и всестороннее развитие личности, которая обеспечит соответствующие общественные отношения, качество общества и условия его жизни.

Формирование такой общественной парадигмы невозможно без качественного изменения системы управления общественными отношениями. Современная управленческая парадигма, как новое качество управления, обусловлена появлением новых требований к результативности, структурному строению и функционированию

предприятий, сопровождающихся расширением состава, сложности и разнообразия задач, подлежащих решению.

Ключевые слова: парадигма, современная управленческая парадигма, качество менеджмента, управленческие решения, творческий потенциал, маркетинг, информация.

Sergii Borysevych,

Department of Public Management,
PhD in Historical Studies, Professor.

THE CURRENT MANAGEMENT PARADIGM IS THE QUALITY OF MANAGEMENT

Annotation. The article focuses on a new social development paradigm, the new quality of social relations aimed at harmonious and comprehensive development of the personality who will foster appropriate social relations, as well as quality and living environment of the society. Shaping such social paradigm is impossible without a qualitative change in social relations management. The current management paradigm is caused by the introduction of new requirements to performance, structural composition and functioning of enterprises, involving amplification of the structure, complexity and variety of challenges to be addressed.

A new management quality is always boosted by advanced ideas, improved tools, techniques and organizational forms of management. Since it cannot be achieved by one-time, sporadic measures, quality control is now a factor in the systemic organization of the company, ensuring its competitiveness and efficiency. The primary goal of the new management paradigm in the late XX – early XXI century is to make knowledge productive. According to leading researchers in the field of management, a new paradigm of management requires significant change in management systems: simplicity, flexibility, quality, efficiency and competitiveness that are based on modern scientific and technological renovation of production strategy for the implementation of innovative entrepreneurship. Thus, in the context of current approaches to administrative systems, the modern management paradigm is formed – perception of man as inherent worth, which leads to the logic and strategy of state building based on harmonization of interests and relationships between people, the state and society.

Keywords: paradigm, paradigm of modern management, quality management, management decisions, creativity, marketing, information.

Актуальність теми полягає у тому, що історія об'єктивно поставила проблему, яка повинна бути вирішена в XXI ст., – перехід від стану екокатастрофи до екосоціальної гармонії. Ця проблема вимагає негайного рішення. Тому назріла необхідність, як зміни парадигми суспільного розвитку, так і відповідної йому парадигми управління.

У наш час важко назвати більш важливу і багатогранну сферу діяльності, чим управління, або менеджмент, від якого у значній мірі залежать і ефективність виробництва, і якість обслуговування населення. У зарубіжних країнах накопичений значний досвід управління у промисловості, торгівлі, кооперації, сільського господарства тощо внаслідок безпосередньої участі людей в управлінській діяльності. Він збагачується за рахунок знань основ науки управління, світових досягнень

у практичній організації економічних і соціальних процесів. В Україні поки ще не досягнуто значних успіхів у теоретичному і практичному освоєнні сучасних принципів та методології менеджменту. Реорганізуються старі структури управління і влади, при цьому використовуються західні моделі управління. Однак, механічне перенесення концепції управління з одного соціокультурного середовища в інше, сліпе копіювання досвіду тієї або іншої держави практичне неможливе і веде до важких економічних та соціальних наслідків.

Сучасний менеджмент зумовлений такими базисними чинниками, як тип власності, форма державного устрою, міра розвитку ринкових відносин. Тому його розвиток в умовах розвитку в Україні ринкової економіки в значній мірі залежить від цих чинників. Впровадження ринкових відносин у практику господарювання вимагає принципової зміни методів управління на всіх рівнях управлінської ієрархії. Це висуває необхідність вивчення нових підходів і форм управління, зокрема, менеджменту як особливого типу управління. Менеджмент як наукова дисципліна пройшов довгий і суперечливий шлях розвитку, і розглядати його, безсумнівно, потрібно з урахуванням історичного досвіду, тих цілей і задач, що ставилися на різних етапах його розвитку. Необхідно підготувати менеджерів до сприйняття сучасних проблем менеджменту крізь історичну призму, що дозволяє зрозуміти логіку розвитку цих проблем.

Метою цього § є розкриття сутності сучасної управлінської парадигми як відхід від раціоналістичної концепції до концепції зміни якості управління у всіх сферах суспільного життя.

Системне трактування. Сучасна управлінська парадигма – це науковий підхід, теорія, що спирається на систему понять, які виражають істотні сторони практики управлінської дійсності. Такими поняттями є функції управління, цілі діяльності, ефективність і якість, комунікації, мотивація, централізація.

Головне у новій парадигмі управління – це нова якість управління. Воно зумовлене появою нових вимог до результативності, структурної будови і функціонування підприємств, що супроводжуються розширенням складу, складності і різноманітності завдань, що підлягають вирішенню. Досягнення нової якості управління завжди забезпечується використанням передових ідей, досконаліших інструментів, прийомів і організаційних форм управління. Оскільки воно не може бути досягнуте разовими, спорадичними заходами, якість управління зараз виступає як чинник системної організації діяльності підприємства, що забезпечує його конкурентоспроможність і ефективність. У той же час, моделюючи траєкторію і умови розвитку підприємства, зростання його ринкових можливостей, якість управління слід розглядати як стратегічну мету підприємства, досягнення якої забезпечує його економічне «здоров'я».

Стара управлінська парадигма застосовує раціоналістичну концепцію, якою передбачається, що успіх фірми залежить перш за все від внутрішніх чинників організації. Управлінська структура розглядалася як "закрита система", цілі встановлювалися на довгий час і не міняються, а основа мета управління – безперервне зростання і поглиблення спеціалізації виробництва. За такої концепції організаційна структура будується, як правило, за функціональним принципом. Стимул–реакції для робітників – економічні і соціальні інтереси.

У сучасній (маркетинговій, інформаційній) парадигмі управління, головними пріоритетами є :

1. Ставка робиться на людину, котра самореалізується. Людина перебуває у постійному активному розвитку;

2. Підприємство розглядається, як живий організм, що складається з людей об'єднаних загальними цінностями (уміння працювати у команді);

3. Організація розглядається як «відкрита система», головні передумови успіху якої перебувають поза нею. Успіх залежить від того наскільки вдало організація «вписується» у довкілля і адаптується до змін;

4. Сукупність системного і ситуаційного підходу;

5. Втіленням нового підходу є стратегічне управління, яке передбачає доповнення до планування потенціалу фірми, її стратегії, на основі прогнозів майбутнього стану зовнішнього середовища;

6. Соціальна відповідальність менеджменту перед суспільством у цілому, і перед людиною і підприємством. У сучасній управлінській парадигмі велика увага також приділяється чинникам внутрішнього середовища організації.

Основне завдання нової парадигми менеджменту кінця ХХ – початку ХХІ ст. полягає у тому, щоб зробити знання продуктивними. У зв'язку з цим провідні дослідники у сфері менеджменту [1]¹ вважають, що нова парадигма управління потребує істотних змін систем управління: простоти, гнучкості, якості, ефективності та конкурентоспроможності, що ґрунтуються на сучасній науково-технічній стратегії оновлення виробництва для втілення у життя інноваційного підприємництва.

Теоретичні надбання вітчизняних науковців. Значний вплив на формування наукових знань про природу соціально-економічних протиріч в умовах світової глобалізації і тенденцій до розвитку громадянського суспільства у деяких країнах, що розвиваються, зокрема в Україні визначні українськими науковцями. До сучасних українських дослідників, які внесли вагомий вклад у наукову розробку нової управлінської парадигми, належать В. С. Олексіївський, А. С. Казарновський, Н. М. Мартиненко,

¹ Олексіївський В.С. Соціокультурна концепція загальної теорії менеджменту. // Менеджмент у Росії і за кордоном. - 2004. - № 2.

Л.А. Гапоненко, В.В. Бурега, В.Я. Матвієнко, А.М.Яценко, Б.Г. Нагорний та інші.

Теоретичні надбання іноземних науковців. Значний вплив на формування наукових знань про природу управління та його сучасну парадигму здійснили іноземні фахівці, зокрема П. Друкер, Р. Дафт, А. В. Шегда, Е. Геффер, Х.Данненберг, Г. Мейер, В. Хиршманн, Х. Фукс, А.Кремер та інші.

Увесь розвиток суспільної думки нерозривно пов'язаний з цивілізаційним, соціальним розвитком людини. У ХХ ст. наука стала слугувати процесу вдосконалення людського інтелекту й надання йому рис чіткої системності, що було вкрай необхідним завданням тогочасного менеджменту.

Реалізація творчого потенціалу кожної людини є основним джерелом поступального розвитку історії, культури та цивілізації у цілому. Враховуючи те, що творчість – це синтез різних форм діяльності з метою створення нових якостей матеріального і духовного буття, то значним ресурсом розвитку суспільства є творча ініціатива кожної людини, що реалізується в особистій, професійній та суспільній сферах.

З погляду на сучасні тенденції людського розвитку, практики і теоретики менеджменту схилиємося до висновку, що традиційний менеджмент як механізм впливу на свідомість людей у різних його моделях, формах, системах вичерпав себе, оскільки не сприяє розв'язанню проблем поступального розвитку цивілізації. Саме тому й виникла об'єктивна необхідність сформулювати нову парадигму менеджменту – менеджменту творчості, сутність якого полягає у наступному:

- по-перше – протистояння процесам саморуйнації людської особистості і руйнівним тенденціям зовнішнього середовища;
- по-друге – створення умов для гармонізації відкритих саморегульованих систем: людини, організації, суспільства тощо.
- по-третє – створення умов для реалізації творчого потенціалу кожної людини (незалежно від рівня її свідомості) заради виявлення вектора його відбиття у творчій вільній праці;
- по-четверте – формування і впровадження механізму управління творчістю на всіх рівнях для будь-якої відкритої системи [4]².

Менеджмент творчості як нова його парадигма об'єднує передове з існуючих теорій і практик менеджменту та доповнюється новим складником, що ґрунтується на соціальній відповідальності діяльності структур і морально-етичних принципах організації людських систем, дотримання яких дає змогу формувати здорові й ефективні організації в

² Сучасна управлінська парадигма. – 18 квітня 2013 . - Інтернет ресурс :
<http://referat911.ru/Menedjment/suchasna-upravlnska-paradigma/112885-1965942-place1.html>

умовах існуючої парадигми змін та забезпечити перехід до нового лідерства. Менеджмент творчості в основі своїй ґрунтується на:

- новому баченні процесу змін;
- розумінні та усвідомленні обдарування кожного працівника;
- створенні та забезпеченні умов для прояву творчих природних обдарувань особистості;
- формуванні високоморальної та соціально відповідальної корпоративної філософії та культури управління та виконання управлінських рішень;
- формуванні спільних ціннісних орієнтацій;
- синергетичному ефекті командної кооперації;
- інтеграційних процесах;
- новому лідерстві.

Перехід до нової парадигми забезпечується: позитивною енергією, пріоритетним пошуком талантів людей, фокусуванням на власній відповідальності та зобов'язанні бути тими, хто ми є, усвідомленням процесу змін і їх раціональне сприйняттям. Нова парадигма сприяє співтворчості, відкритості, довірі до якісного досвіду кожного, визнанні дару й цінності внеску кожного у загальну справу, бажанню служити ближнім, єдності колективу, забезпеченню добробуту завдяки зростанню і зміні свідомості [2]3.

Головною умовою створення організації є добір людей з відповідними вродженими здібностями і створення сприятливих умов для реалізації ними цих здібностей шляхом досягнення відповідної кваліфікації. Тому найважливіше завдання того, хто творить організацію, полягає у правильному доборі й розміщенні працівників.

Для нормальної життєдіяльності організації необхідне виконання принаймні двох груп функцій: управління взаємодією з навколишнім середовищем та управління взаємодією між елементами самої організації.

Це зумовлює те, що сама природа організації вимагає принаймні двох елементів: один спеціалізується на взаємодії з зовнішнім світом, другий сконцентований на внутрішньому житті організації. Без такої спеціалізації неможливо досягнути компетентності [3]4.

В основі розвитку сучасного менеджменту лежать досягнення практично всіх шкіл і напрямків управлінської думки. Ключовими моментами сучасної системи поглядів на управління покладені такі принципи:

1. Відмова від управлінського раціоналізму, яка надає перевагу раціональній організації виробництва, зменшення витрат, що передбачає

³ Адисез И. Идеальный руководитель : Почему им нельзя стать и что из этого следует [Текст] / И. Адисез; пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 262 с.

⁴ Мартиненко М.М. Основы менеджменту [Текст] : підручник / М.М.Мартиненко. – К.: Каравелла, 2008. – 496 с.

спрямування управління на внутрішні чинники виробництва. Сучасною управлінською парадигмою надається перевага формуванню гнучкості та адаптивності до постійних змін зовнішнього середовища, яке не є зоною безпосереднього впливу з боку менеджменту організації. До зовнішнього середовища належать всі ті організації та люди, які пов'язані з цією організацією завдяки потребам реалізації її цілей і завдань, а також соціальні чинники та умови, які, не впливаючи прямо на оперативну діяльність організації, визначають стратегічно важливі рішення, які приймаються її менеджментом. Значення чинників зовнішнього середовища різко підвищуються у зв'язку із збільшенням складності всієї системи суспільних відносин, які складають середовище менеджменту. Саме зовнішнє середовище диктує стратегію і тактику організації.

2. Використання ситуативного підходу до управління, відповідно до якого вся внутрішня організація формується у залежності від різноманітних за своєю природою впливів із зовні.

3. Визнання соціальної відповідальності менеджменту як перед суспільством, так і перед окремими людьми, які працюють в організації. Нова роль людини як ключового ресурсу вимагає від менеджерів зусиль зі створення умов для реалізації закладених у людині здібностей до саморозвитку. Зміслом актуальною стає організаційна культура, різні форми демократизації управління, участь працюючих у прибутках, власності та управлінні [2]5.

Найважливішою характеристикою менеджмента на сучасному етапі є орієнтація на нову соціальну групу людей в організаціях – когнітаріат (соціальний прошарок людей, зайнятих у виробництві інформації: знань, технологій, освіти, кваліфікації, культурі), потужність якого базується на знанні і використанні інтелекту, який має доступ до інформації і наділений високою культурою. Когнітаріат трактується як ключовий ресурс, збільшення якого та ефективне використання стає центральним завданням менеджменту.

Нові відносини між організацією і працюючими у ній людьми характеризуються такими чинниками:

- кращі і найталановитіші люди тягнуться до тієї організації, яка забезпечує персональне зростання;
- менеджер виконує функції не лише управляючого, але й судді, вчителя і наставника;
- люди хочуть мати частку у прибутках своєї організації;
- контактна система з працівниками повинна замінити систему їх найму на роботу;

⁵ Адисез И. Идеальный руководитель : Почему им нельзя стать и что из этого следует [Текст] / И. Адисез; пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 262 с.

– автократичне управління повинно поступитися демократичним системам [4]б.

Нова система поглядів на управління серед фахівців відома як «тиха управлінська революція», адже основні її положення можуть застосовуватися без руйнації структур, систем і методів менеджменту, доповнюючи їх, поступово пристосовуючи до нових умов, на основі гнучких та компромісних рішень.

Організації все частіше звертаються до стратегічного планування, розглядаючи раптові різкі зміни у зовнішньому середовищі, у технологіях, конкуренції, що вимагає нових прийомів менеджменту. Відповідним чином змінюються і структури менеджменту, в яких перевага віддається децентралізації, пристосуванню до виявлення нових проблем і розробки нових рішень.

Сучасна парадигма управління містить у собі маркетингову концепцію управління бізнесом, яка орієнтує організацію на споживача, і на застосуванні концепції соціальної відповідальності менеджменту, яка побудована на завданнях неруйнівного інтеграційного впливу менеджменту на суспільство і природу, людину та систему економічних відносин.

Сучасна організація характеризується як відкрита система, яка безперервно взаємодіє з навколишнім середовищем, оптимально використовуючи інтелектуальний і духовний потенціал персоналу, застосовуючи технології ситуативного управління.

Успіхи діяльності підприємства на ринку, прогрес його технологічного, соціального, інтелектуального потенціалу залежить від якості економічного зростання, яка відображає міру, в якій ресурси втілюються в результат діяльності та у структуру використаних ресурсів і способи їх комбінування. Якість економічного зростання в основному визначається якістю управління на всіх рівнях управлінської ієрархії. Саме тому головне у новій управлінській парадигмі – це нова якість управління. Воно спонукає появу нових вимог до результативності.

Якість управління зараз виступає як чинник системної організації діяльності підприємства, що забезпечує його конкурентоспроможність і ефективність. У сучасній управлінській парадигмі головними пріоритетами є:

1. Провідна орієнтація на людину, яка здатна до самореалізації.
2. Підприємство розглядається як живий організм, який складається з людей об'єднаних загальними цінностями (умінням працювати в команді).

⁶ Сучасна управлінська парадигма. – 18 квітня 2013 . - Інтернет ресурс : <http://referat911.ru/Menedjment/suchasna-upravlnska-paradigma/112885-1965942-place1.html>

3. Організація розглядається як «відкрита система», успіх якої перебуває за її межами, тобто від того, наскільки вдало система «вписується» у довкілля і пристосовується до нього із врахуванням таких чинників зовнішнього середовища:

– економічні (темпи інфляції, рівень зайнятості, стабільність валюти, умови оподаткування, можливість отримання позик);

– політичні (державні програми підтримки бізнесу, державна регуляторна політика);

– ринкове середовище (демографія, життєві цикли товару, рівень конкуренції, можливості контрагентів, принципи розподілу суспільного продукту у суспільстві);

– конкурентні чинники (аналіз майбутніх цілей конкурентів, пропозиції конкурентів і їх можливості);

– технологічні чинники (відстеження технологічних новацій, які відповідають стратегії системи);

– соціально-культурні чинники (зміни потреб та інтересів у суспільстві).

4. Гармонічне поєднання системного і ситуативного підходу для реалізації стратегічного управління, на основі прогнозів майбутнього стану зовнішнього середовища.

5. Соціальна відповідальність менеджменту перед суспільством, людиною і системою, якою він управляє. У цьому аспекті у сучасній управлінській парадигмі суттєва увага приділяється чинникам внутрішнього середовища системи, зокрема:

– цілям (визначеним у часі, конкретизовані, вимірюванні і узгоджені між собою);

– системній структурі;

– завданням (передбачувана робота, яка має бути виконана певним способом і у заздалегідь визначені терміни; відповідно до завдань формуються контрактні посади);

– працівники (їх індивідуальна поведінка, поведінка у групі, стиль та характер поведінки керівника);

– технології [4]⁷.

У реаліях сучасної України ми часто нарікаємо на низьку якість українського товарів і послуг з точки зору матеріального виміру. Вони чітко вказують на той інтелектуальний базис, яким сьогодні керуються українські еліти різних рівнів (від інтелектуалів до політиків). Прості та популярні рішення домінують над системною і глибокою оцінкою реальних задач. Рух до асоціації з ЄС чи до Митного союзу, панування

⁷ Сучасна управлінська парадигма. – 18 квітня 2013 . - Інтернет ресурс : <http://referat911.ru/Menedjment/suchasna-upravlnska-paradigma/112885-1965942-place1.html>

української мови, підтримка національного виробника тощо – це все лише спорадичні рухи, які самі по собі позбавлені сенсу. Якщо не міняти глибинної суті речей, а точніше – не шукати найбільш ефективні методи змін – нічого не зміниться. Це той випадок, коли необхідно знайти точку опори, яка полягає у первинних суспільних механізмах, які піддаються системним змінами і здатні надалі вплинути на все суспільство та державу. Якщо вдуматися, проблема не в якості українських активів і продуктів, не у конкуренції з якіснішими світовими ресурсами чи ідеями. Проблема – в управлінні та логістиці цими ресурсами, тобто у людському факторі, в якості самих управлінців – тобто в якості еліт різних рівнів.

Успішні країни та компанії – це насамперед успішні люди. І не просто успішні, а люди, які на основі тих чи інших цінностей, надихають інших людей, а також встановлюють стандарти розвитку в усіх сферах.

Якісний та ефективний менеджмент – це насамперед менеджмент, який має цінності, має волю, і має мету. Весь світовий досвід показує, що базис для такого менеджменту знаходиться в освіті, причому не так освіті, як системі отримання знань, як в освіті, яка встановлює стандарти та формує світогляд, в освіті, яка надихає. Провідна проблема України знаходиться у відсутності освіти як світогляду.

Висновки. Таким чином, сучасний менеджмент характеризується зміною змісту планування, всебічним дослідженням чинників успішної управлінської діяльності, орієнтацію управління на якісні і ефективні результати, успішним застосуванням сучасної теорії та практики маркетингу, застосування сучасних технологій прийняття ефективних управлінських рішень, широким і ефективним застосуванням інформаційних технологій в управлінні та активної участі персоналу в управлінні (прийнятті управлінських рішень).

Сучасні управлінські підходи орієнтуються на необхідність підтримки сталого розвитку суспільства, що можливо реалізувати із залученням ідей самостійного розвитку громадянського суспільства шляхом розвитку публічно-правової сфери. Система суспільних відносин з врахуванням подальшого розвитку європейських інтеграційних процесів відводить управлінським функціям сферу все зростаючого управлінського впливу, як на регулювання різноманітних суспільних відносин, так і безпосередньо виробничу діяльність суспільства.

Саме тому, у контексті сучасних підходів до адміністративних систем формується сучасна управлінська парадигма – усвідомлення людини як самоцінності, що зумовлює логіку і стратегію державотворення на основі гармонізації інтересів та відносин між людьми, державою і суспільством.

Використані джерела інформації:

1. Олексіївський В.С. Соціокультурна концепція загальної теорії менеджменту. // Менеджмент у Росії і за кордоном. - 2004. - № 2.

2. Адисез И. Идеальный руководитель : Почему им нельзя стать и что из этого следует [Текст] / И. Адисез; пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 262 с.
3. Мартиненко М.М. Основы менеджменту [Текст] : підручник / М.М.Мартиненко. – К.: Каравелла, 2008. – 496 с.
4. Сучасна управлінська парадигма. – 18 квітня 2013 . - Інтернет ресурс : <http://referat911.ru/Menedjment/suchasna-upravlnska-paradigma/112885-1965942-place1.html>
5. Басовський Л.Е. Менеджмент : учеб. пособ. / Л.Е.Басовский. – М. : Инфа-М, 2008. – 216 с.
6. Трикер Р.И. Карманний справочник директора. Основі корпоративного управління : от Ф до Я / Р.И.Трикер. – М. : Олимп-Бизнес, 2009. – 110 с.
7. Беличенко А.Г. Менеджмент : курс лекцій / А.Г.Беличенко, Т.К.Киселева. – Запорожье : ЦНТЕЙ, 2010. – 124 с.
8. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоури. – М. : Дело, 2007. – 702 с.

References:

1. Oleksiivs'kyj V.S. Sotsiokul'turna kontseptsiiia zahal'noi teorii menedzhmentu. / / Menedzhment u Rosii i za kordonom. - 2004. - № 2.
2. Adysez Y. Ydeal'nyj rukovodytel' : Pochemu ym nel'zia stat' y chto yz etoho sleduet [Tekst] / Y. Adysez; per. s anhl. – 2-e yzd. – М.: Al'pyna Byznes Buks, 2008. – 262 s.
3. Martynenko M.M. Osnovy menedzhmentu [Tekst] : pidruchnyk / M.M.Martynenko. – К.: Karavella, 2008. – 496 p.
4. Suchasna upravlns'ka paradyhma. – 18 kvitnia 2013 . - Ynternet resurs : <http://referat911.ru/Menedjment/suchasna-upravlnska-paradigma/112885-1965942-place1.html>
5. Basovs'kyj L.E. Menedzhment : ucheb. posob. / L.E.Basovskyj. – М. : Ynfa-M, 2008. – 216 p.
6. Tryker R.Y. Karmannij spravochnyk dyrektora. Osnovi korporatyvnoho upravlinyia : ot F do Ya / R.Y.Tryker. – М. : Olymp-Byznes, 2009. – 110 p.
7. Belychenko A.H. Menedzhment : kurs lektsyj / A.H.Belychenko, T.K.Kyseleva. – Zaporozh'e : TsNTEJ, 2010. – 124 p.
8. Meskon M. Osnovy menedzhmenta / M. Meskon, M.Al'bert, F.Khedoury. – М. : Delo, 2007. – 702 p.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 005:316.422.001.73

Кравченко С.О.,

д.держ.упр., доцент,
професор кафедри управління суспільним
розвитком НАДУ при Президентіві
України

ПОЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ СУСПІЛЬСТВА І ВЛАДИ В УПРАВЛІННІ СУСПІЛЬНИМИ РЕФОРМАМИ: ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ

Анотація. У статті запропонований комплекс загальних підходів до політичного забезпечення та взаємодії органів державної влади з широкою громадськістю як складових управління суспільними реформами.

Ключові слова: управління суспільними реформами, політичне забезпечення, взаємодія суспільства і влади.

Кравченко С.А.,

д.гос.упр., доцент, професор кафедри
управління общественним
развитием НАГУ при Президенте Украины

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ РЕФОРМАМИ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ

Аннотация. В статье предложен комплекс общих подходов к политическому обеспечению и взаимодействию органов государственной власти с широкой общественностью как составляющим управления общественными реформами.

Ключевые слова: управление общественными реформами, политическое обеспечение, взаимодействие общества и власти.

Kravchenko S.O.,

doctor of Science in Public Administration,
associate professor, professor of Managing
social development department of the National
Academy of Public Administration under the
Office of the President of Ukraine.

POLITICAL PROVIDING AND SOCIETY AND AUTHORITIES INTERACTION IN SOCIAL REFORMS MANAGEMENT: A COMMON APPROACHES

Annotation. The article proposes a set of common approaches to the political providing and the state government organs interaction with a general public as components of social reforms management. Two basic components of political providing in social reforms are picked out namely political leadership and political consent. For introduction of valuable political leadership in reforms it is proposed the approach consisting in forming of three levels of such leadership i.e. the head of state leadership, presence and leading ability of the politician responsible for general guidance by reforms, activity of the government members

as leaders of changes in guided structures. For achievement of political consent it is grounded expediency of approach supposing in common case efforts in such three part as consent between ruling and opposition political parties, between president and parliamentary majority, between political parties consisting parliamentary majority. Effective state government organs interaction with a general public in social reforms processes is possible by implementation of complex approach. This approach supposed society and authorities communications in five part namely transparency of reforms realization, providing of public support in reforms, adaptation of population to new life conditions, public participation in reforms preparation and realization, public control of reforms.

Key words: social reforms management, political providing, society and authorities interaction.

Постановка проблеми. У новій Програмі діяльності Кабінету Міністрів України констатується, що сьогодні наша держава перебуває у найглибшій за всю історію своєї незалежності економічній, політичній і соціальній кризі. Відповідно до цього, уряд визначив низку завдань, що за своїм змістом передбачають системні суспільні реформи, зокрема, формування нової системи влади, реформу політичної системи та виборчого законодавства, демонополізацію економіки, реформу енергетичного сектору, децентралізацію управління системою освіти тощо [1].

Здійснення таких масштабних змін потребує дієвого управління, що має забезпечити перетворення реформаторських ідей і задумів на конкретні цілі та стратегію реформ, реальне втілення цієї стратегії. Таке управління є складною системою діяльності, в якій особливу роль відіграють два види діяльності, що є наскрізними, тобто супроводжують весь процес управління суспільними реформами – політичне забезпечення та взаємодія органів державної влади з широкою громадськістю у процесі реформування [2, с. 40-41]. Без належного політичного забезпечення реформи взагалі не можуть відбутися, а без ефективної суспільно-владної взаємодії вони не будуть корисними для суспільства, що зумовлює необхідність здійснення зазначених видів діяльності з використанням дієвих, науково обґрунтованих підходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі складові та підходи щодо політичного забезпечення суспільних реформ висвітлювалися у працях М.Барзелі [3], К.Вескотта [4], Г.Драпера [5], В.Лексіна та А.Швецова [6], О.Оболонського [7], Є.Регульського [8], Д.Травіна та О.Марганії [9] та ін., а щодо суспільно-владної взаємодії як загалом, так і в процесі реформування – у працях М.Грембергера [10], І.Ібрагімової [11], М.Михальченка [12], Л.Ніколсон [13], О.Норгаарда [14], В.Полтеровича [15], П.Штомпки [16] та ін. Проте, виробленню цілісного уявлення про дані складові управління суспільними реформами увага не приділялася.

Метою статті є виділення комплексу загальних підходів до політичного забезпечення та взаємодії органів державної влади з широкою громадськістю як складових управління суспільними реформами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Першим компонентом політичного забезпечення суспільних реформ є політичне лідерство. Воно є практичним втіленням того, що прийнято називати політичною волею, від якої критично залежить навіть започаткування будь-яких реформ [3, с. 24, 27; 8, с. 218]. Для запровадження повноцінного політичного лідерства у реформуванні можна запропонувати підхід, що полягає у формуванні трьох рівнів такого лідерства.

Першим, найважливішим рівнем є лідерство вищої посадової особи держави – глави держави або глави уряду, у залежності від форми правління. Не випадково більшість реформ пов'язується з іменами їх авторів та провідників, які, таким чином, повинні повною мірою відповідати за їх організацію, позитивні та негативні результати [6, с. 32]. Таких лідерів відносять до виділеного М.Вебером харизматичного типу. М.Гантер, послідовник М.Вебера, виділив шість основних рис, що притаманні харизматичному лідеру, а саме, вміння впливати на людей завдяки випромінюванню енергії і зарядження нею оточуючих, чарівну зовнішність, незалежність характеру, яскраві риторичні здібності та певний артистизм, позитивне сприйняття захоплення своєю персоною, гідну й упевнену манеру триматися [17]. Наведені риси можна простежити у ідеологів і керівників багатьох реформ – від "нового курсу" 1930-х рр. в США (Ф.Рузвельт) до модернізації 1980-х рр. у Китаї (Ден Сяопін) та постсоціалістичного переходу 1990-х рр. у країнах Центральної і Східної Європи (наприклад, Л.Валенса у Польщі).

Згідно з дослідженнями, лідерство передбачає виконання низки функцій у діяльності організації або групи, незалежно від рівня управління [18, с. 30-31]. Адаптуючи результати таких досліджень, до основних функцій політичного лідерства вищої посадової особи держави у процесі суспільного реформування доцільно віднести:

- стратегічну – забезпечення офіційного прийняття стратегії реформ та її коригування у разі потреби;
- кадрову – призначення на вищі керівні посади у державних органах, насамперед в міністерствах, осіб, які бажають і спроможні просувати реформи;
- мотиваційну – запровадження дієвої системи матеріальних і моральних стимулів для реалізації запланованих реформ;
- психологічну – постійне переконування суспільства у реалістичності поставлених цілей реформ та необхідності працювати найкращим чином для їх досягнення;
- контрольну – загальний контроль успішності досягнення цілей реформ.

Дуже важливе значення має другий рівень політичного лідерства – наявність і лідерська спроможність політичного діяча, який відповідає за загальне керівництво реформами. Наприклад, здобутки програми пере-

будови державного управління США в 1990-ті рр., відомої як Reinventing Government, тобто створення уряду наново, пов'язані з сильним ідеологічним та організаційним лідерством віце-президента А.Гора [7, с. 97-99; 19, с. 2, 12]. У Новій Зеландії Міністр фінансів Р.Дуглас став головним провідником політики менеджерської реформи 1980-х рр., яка отримала назву "роджерноміки" [7, с. 62]. На думку Л.Бальцеровича, важливу роль у посткомуністичних реформах відігравали компетентні й рішучі реформатори в складі уряду. Сприятливі шанси для радикальних реформ можуть втрачатися за відсутності таких людей, а опір реформам можна, принаймні частково, перебороти, якщо подібні реформатори присутні у владі [20, с. 79]. Сам Л.Бальцерович став розробником програми "шокової терапії" 1990-1991 рр. у Польщі та загальним координатором її реалізації, обіймаючи посаду віце-прем'єр міністра з питань економіки – міністра фінансів у польському уряді [9, с. 361].

Нерідко помилково вважається, що політичний діяч, відповідальний за реформу, повинен просувати її самотужки. Однак потрібен також третій рівень політичного лідерства – члени уряду мають бути лідерами змін у керованих ними структурах, тому від їх бажання та здатності до лідерства багато в чому залежить успіх реформ. За відсутності цього рівня реформаторські ініціативи впроваджуються важко, особливо у випадку комплексних змін [5, с. 23]. Наприклад, як важливий чинник успіхів реформ 1980-х рр. у Великобританії відзначається їх активне просування керівниками міністерств [21, с. 12].

Віддаючи належне політичному лідерству, слід зазначити, що фундаментальні реформи потребують досить тривалого часу, а тому мають стабільно впроваджуватися, незважаючи на зміни урядів [4, с. 82]. Нерідко уряди формуються на основі багатопартійних коаліцій. Тоді боротьба між різними партіями, які відстоюють власні варіанти змін, виснажує суперників та перешкоджає позитивним перетворенням [22, с. 40]. Впровадження реформ у президентських і президентсько-парламентських республіках може ускладнюватися тим, що глава держави та парламентська більшість представляють конкурентні політичні сили.

Викладене зумовлює важливість другого компонента політичного забезпечення – політичної згоди, що передбачає досягнення згоди щодо необхідності, цілей і шляхів суспільного реформування між усіма основними політичними силами. В іншому разі боротьба між різними партіями, які відстоюють власні варіанти змін, перешкоджає позитивним перетворенням. Загалом можна погодитися з думкою В.Рєбкала і Л.Шкляра про потребу орієнтації усіх зацікавлених сторін політичного процесу в перехідному суспільстві на активну взаємодію, що дозволяє мобілізувати ресурси на позитивні дії, а не конфронтацію, що в підсумку виснажує економіку і знесилює соціум [23, с. 38].

Для досягнення політичної згоди доцільно використати підхід, що

передбачає у загальному випадку докладання зусиль за трьома її складовими. Головною з них можна вважати згоду між провладними та опозиційними політичними партіями. Важливо, щоб стійку і відкриту політичну підтримку обраної стратегії реформування надавали не лише провладні сили, а й опозиція. Узгоджені нововведення мають вищу життєздатність, ніж такі, що впроваджуються волею однієї правлячої партії, а тому можуть бути відмінені при одержанні влади конкуруючою партією. Можливо також, що опозиційні партії, які не брали участі у розробці реформаторського курсу, після приходу до влади з політичних мотивів зволікають з продовженням розпочатих попереднім урядом необхідних реформ, чим переривають процес їх впровадження і втрачають дорогоцінний час [24, с. 48].

Отже, проведення реформ вимагає від партій, які перебувають при владі, вміння враховувати інтереси опозиції. Серед постсоціалістичних країн яскравий приклад даного консенсусного підходу був продемонстрований в Угорщині у 1990-ті рр. Згідно з аналізом М.Усієвич, у 1989 р. відбулися конструктивні переговори між правлячою Угорською соціалістичною робітничою партією та опозиційними течіями різної спрямованості, об'єднані в так званій Опозиційний круглий стіл. У підсумку переговорів були досягнуті, а потім реалізовані домовленості про внесення змін до конституції, практично про умови мирної зміни суспільно-політичного ладу. Останній соціалістичний уряд на чолі з М.Неметом розробив антикризову програму, що відображала не тільки офіційні погляди Угорської соціалістичної партії, але й підходи опозиційних сил. У 1990-91 рр. програми реформ, що були прийняті правоконсервативним урядом, за змістом продовжували положення програми уряду М.Немета. В подальшому всі уряди Угорщини, що змінювали один одного протягом 1990-х рр., незважаючи на різне політичне забарвлення і взаємну критику, демонстрували наступність у проведенні практичної політики [25, с. 81, 84-86].

За умов активної реформаторської ролі президента, особливо при президентській або президентсько-парламентській формі правління, нерідко виникає потреба згоди між президентом і парламентською більшістю, якщо вони представляють різні політичні сили. Проявом такої згоди є підтримка реформаторських ініціатив президента з боку парламентської більшості. Відповідні як позитивні, так і негативні приклади, можна виділити на основі досвіду таких президентських республік, як США, Південна Корея, країни Латинської Америки [7, с. 98-99, 101; 26, с. 3, 21; 27, с. 4]. Польський досвід адміністративно-територіальної реформи 1998 р. показує, що і в парламентсько-президентській республіці успіх реформ може значною мірою залежати від позиції глави держави. Тодішня парламентська більшість не мала достатньої кількості голосів для подолання президентського вето. Президент був колишнім лідером партії,

яка увійшла до парламентської опозиції, проте віддавав перевагу ролі арбітра. Він підтримав парламентську більшість у питанні вибору дати місцевих виборів, однак при визначенні числа нових воєводств став на бік опозиції та ветував прийнятий парламентом законопроект. Парламентська більшість змушена була піти на компроміс з опозицією та погодилася на збільшення числа нових регіонів, що в підсумку дозволило провести вибори на рівні воєводств у запланований термін [28, с. 47-49].

У випадку коаліційних урядів важливого значення набуває згода всередині коаліції партій, що утворюють парламентську більшість. Наприклад, це було актуально для країн Центральної і Східної Європи, де у 1990-ті рр. в основному діяли саме коаліційні уряди [22, с. 40]. В такому разі однотайність всередині коаліції дозволяє налагодити механізм чіткої взаємодії парламенту та уряду при здійсненні реформ, що передбачає послідовне здійсненні наступних логічно пов'язаних між собою етапів:

- утворення парламентської більшості коаліцією партій;
- формування уряду парламентською більшістю;
- відображення положень реформ в програмі діяльності уряду, що схвалюється парламентом одночасно з обранням глави уряду або наданням вотуму довіри новосформованому уряду;
- прийняття парламентом законів на реалізацію програми реформування;
- видання нормативно-правових актів уряду згідно з положеннями відповідних законів [29, с. 238-239].

Поряд з політичним забезпеченням, другим наскрізним видом діяльності в управлінні суспільними реформами є взаємодія органів державної влади з широкою громадськістю. Для досягнення ефективності такої взаємодії доцільно застосовувати комплексний підхід, що передбачає налагодження суспільно-владних комунікацій за п'ятьма складовими. Першою з них є прозорість, що є основою конструктивної владно-громадської співпраці. Базуючись на загальному розумінні прозорості у державному управлінні [11, с. 5, 11], під прозорістю здійснення реформ доцільно розуміти надання широкій громадськості повної, крім вичерпно визначеного і оприлюдненого вузького переліку винятків, своєчасної і зрозумілої інформації стосовно підготовки та впровадження суспільних реформ. На практиці це означає відсутність "закритих" питань та широке інформування громадськості за двома базовими напрямками: надання доступу до інформації про хід і результати реформ на вимогу громадян; активне поширення серед громадян відповідної інформації.

Просте надання доступу до інформації на вимогу громадян є зручним для поглибленого вивчення питань реформування. У сучасних умовах найбільш доцільним є розміщення структурованої інформації на спеціалізованих веб-сайтах. Разом з тим, більшість громадян навряд чи буде проводити цілеспрямований аналіз з питань, що, на перший погляд,

безпосередньо не зачіпають їх інтереси. Отже, для досягнення обізнаності та забезпечення зацікавленості більшості населення, створення умов для діалогу з ним значно продуктивнішим є активне поширення серед громадян інформації, передусім з ключових аспектів суспільних реформ. Наприклад, досвід країн Центральної і Східної Європи показує потребу розроблення та реалізації всеохопної програми інформування з використанням усіх видів медіа-ресурсів [5, с. 24]. При цьому доречно поєднувати два підходи, що використовуються в практиці державного управління, – пряме і непряме інформування, відповідно, через канали, що контролюються органами державної влади, та є незалежними від цих органів. Дієве пряме інформування можливе, наприклад, за допомогою спеціальних телепередач або веб-сайтів, а непряме – за посередництвом засобів масової інформації або через співпрацю з громадськими організаціями [10, с. 57-58; 30, с. 45-46].

Забезпечення громадян достатньо повною й об'єктивною інформацією про суспільні реформи критично залежить від кількісного та якісного складу інформації, яку поширюють органи державної влади. Тому важливе значення має своєчасне оприлюднення якомога ширшого переліку видів інформаційних продуктів з питань реформ. При визначенні такого переліку можна скористатися розробкою російських дослідників, які на основі узагальнення зарубіжного досвіду запропонували законопроект, передбачивши в ньому обов'язок органів державної влади розміщувати на власних офіційних сайтах великого кола різноманітної інформації про свою діяльність [31, с. 14-15].

Друга складова суспільно-владної взаємодії полягає у забезпеченні суспільної підтримки реформ, тобто у досягненні схвалення суспільством цілей і шляхів реформ. За висновками Є.Регульського, неможливо нав'язати суспільству політичну та інституційну системи, яку воно важко сприймає, тому для успіху реформ необхідна підтримка суспільства, принаймні його згода [8, с. 218]. Серед підходів щодо забезпечення такої підтримки виділяють формування громадської думки відповідно до цілей реформ. Наприклад, на думку М.Михальченка, така діяльність є одним з головних стратегічних напрямів політичної модернізації [12, с. 93]. Свого часу в спеціальному звіті Комісії "Блакитної стрічки" (2005 р.) слушно зазначалося, що урядова політика реформування має бути зрозумілою та послідовною [32, с. 19]. В першу чергу це стосується цілей реформ, зрозумілості яких збільшує довіру громадян до уряду, сприяє позитивному сприйняттю змін населенням та мобілізації суспільства на їх реалізацію. Наприклад, Ф.Рузвельт, маючи яскравий ораторський талент, не боявся відкрито пояснювати народу зміст запроваджуваних реформ. Він постійно робив виступи по радіо, які згодом одержали назву "бесід біля каміну" [33].

Дослідники також відзначають необхідність становлення нових

верств населення, що можуть скласти соціальну базу реформ. Наприклад, в Україні вже багато років ведуться розмови про потребу становлення середнього класу, який покликаний стати фундаментом нової економічної, соціально-політичної і правової системи. Зокрема, у одному з щорічних послань Президента України підкреслюється, що головним рушієм модернізаційного процесу може бути лише потужний середній клас, тому в Україні слід поставити завдання заохочення його формування [34, с. 94].

П.Штомпка доводить, що у формуванні "суспільного запиту" на реформи та підтримці їх впровадження значну роль відіграють соціальні рухи – вільно організовані колективи, що спільно діють у неінституціалізованій формі для проведення змін у суспільстві. Вчений виділяє реформістські рухи, які виступають за перетворення в межах наявної структури суспільства та є у певному розумінні найбільш важливими суб'єктами реформ [16, с. 339, 345, 366]. Це означає, що органам державної влади доцільно налагоджувати конструктивну співпрацю з подібними рухами.

Суттєве значення у забезпеченні суспільної підтримки реформ має попередження або пом'якшення негативних суспільних відгуків на результати їх впровадження. О.Норгаард виділяє два види таких відгуків. Перший з них – це соціальні реакції на посилення нерівності та бідності внаслідок змін. Другий вид суспільних відгуків – це опозиція з боку груп інтересів, які мають втратити владу, вплив і багатство внаслідок змін [14, с. 64, 66, 71]. Згідно з цим, доцільно прагнути до того, щоб перетворення, які проводяться на початкових етапах, були найбільш привабливими для населення і давали найбільшу інформацію про подальший хід реформ.

Третьою складовою владно-громадської взаємодії у процесі реформування є адаптація населення до життя у нових умовах. Воно вже самою відмінністю від минулого може викликати відчуття дискомфорту, пригніченості, приниження і т.д., що сприяє розвитку реакції його відторгнення [6, с. 45]. Наприклад, станом на 1991 р. переважна більшість населення України прожила без ринкової економіки більше семидесяти років, тому практично не залишилося людей, які б мали знання, вміння та звички жити в ринковому середовищі. Навіть нащадки цих людей, які могли б частково сприйняти цей досвід, знаходилися за межею активного віку.

На самоадаптацію людей до значних перетворень йдуть десятиліття конфронтації та конфліктів. Тому органічною частиною будь-якої реформи повинні бути адаптаційні дії, наприклад освітні програми, що забезпечують максимальне знайомство населення з новими особливостями життя, правилами і способами поведінки. В.Лексін та А.Швецов наводять приклад відомого "Мейдзинського оновлення" XIX ст. в Японії, для якої зміни в політиці економіці, ідеології виявилися достатньо різкими, тому вони супроводжувалися різноманітними адаптаційними заходами з метою

обережного введення країни в нову дійсність [6, с. 45-47].

Четверта складова владно-громадської взаємодії передбачає участь громадськості у підготовці та впровадженні реформ, що означає налагодження двосторонньої взаємодії між органами державної влади і громадянами, за допомогою якої інтереси, потреби, цінності, очікування та проблеми громадян враховуються в рішеннях органів державної влади як при плануванні, так і при впровадженні реформ. Державні органи мають прагнути до організації діалогу з різними соціальними групами для винайдення рішень, максимально близьких до консенсусу [15, с. 252, 322]. Досвід країн Центральної і Східної Європи показав, що активні консультації з громадськими організаціями та широкі обговорення були необхідними умовами успіху суспільних реформ [22, с. 27].

Створення механізмів консультацій органів державної влади з громадськістю в процесі реформування можливе, насамперед, шляхом реалізації трьох традиційних підходів: формування інституційних механізмів консультацій, зокрема створення дорадчих органів (комісій, рад тощо) або робочих груп; організації публічних громадських обговорень проблем реформування; одержання зворотного зв'язку від громадян, наприклад, через адреси електронної пошти або веб-форми для коментарів [10, с. 60, 65, 79-80; 13, с. 28, 62; 30, с. 40, 48-49].

Віддаючи належне цим підходам, що тією чи іншою мірою використовуються в Україні, доцільно зауважити, що вони надають обмежені можливості для активної взаємодії органів державної влади безпосередньо з широкими верствами суспільства, а не з вузьким колом їх представників. Разом з тим, лише широка участь громадськості повною мірою забезпечує легітимність дій уряду та його спроможність вирішувати складні проблеми за допомогою мобілізації суспільних сил. Тому важливе значення має застосування методів активних консультацій щодо проблем реформування з великими групами громадян. Одним з таких методів є організація постійно діючих громадських комітетів. В зарубіжній управлінській практиці такі комітети чисельністю, як правило, 750-2000 осіб з періодичним оновленням складу формуються на основі статистичної вибірки населення та консультують органи державної влади з різноманітних питань [10, с. 63; 13, с. 25, 61; 30, с. 49]. Розвиток Інтернету розширив можливості методу шляхом розміщення опитувальників для членів громадських комітетів на спеціальних веб-сайтах з наданням дозволу іншим громадянам також відповідати на запитання за власною ініціативою. Загалом в сучасних умовах використання інтерактивних методів спілкування через Інтернет за допомогою дискусійних форумів, Інтернет-опитувань, блогів і соціальних мереж є доцільним для обговорення як концептуальних засад реформування, так і конкретних документів та рішень. Для з'ясування ступеню підтримки населенням ключових позицій реформ цілком виправданим є проведення консульта-

тивних референдумів, наприклад щодо змін конституційної моделі управління державою. В нашій державі можливість таких референдумів передбачена ст. 46 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" [35].

Найбільш повне залучення потенціалу суспільства до здійснення суспільних реформ можливе на основі підходів, що передбачають активну участь громадян на засадах партнерства у виробленні політики реформування. Перший підхід полягає у залученні малих груп громадян (10-25 осіб), а другий – у широкому громадському залученні (сотні, а іноді й тисячі осіб) до відповідної діяльності. Типовими методами, що втілюють, відповідно, перший і другий підходи, є громадське журі та організація процесу діалогу. Сутність, особливості та зарубіжний досвід застосування цих методів описані, наприклад, у роботі [36, с. 151-155]. Враховуючи такий досвід, громадське журі можна рекомендувати особливо інтенсивно використовувати при проведенні реформ у соціальній і гуманітарній сферах. Натомість організація процесу діалогу, що дозволяє досягти найбільш повномасштабної участі громадян у прийнятті державних рішень, видається особливо корисною у процесі підготовки реформ, що стосуються територіальних проблем, наприклад, адміністративно-територіальної або земельної реформи.

П'ята складова взаємодії органів державної влади з широкою громадськістю у процесі реформування – це громадський контроль реформ. Він передбачає, що громадськість оцінює фактично досягнуті результати реформ та, у разі виявлення відхилень від стратегії, програм або планів, надає органам державної влади рекомендації щодо коригування їх реформаторської діяльності. Для здійснення такого контролю можуть застосовуватися кілька методів, опис яких міститься, зокрема, у роботі [36, с. 160-163]. Зокрема, для поточного контролю придатним є громадський моніторинг, в ході якого суб'єкт громадського контролю проводить оцінку процесу і проміжних результатів реформування шляхом збору і аналізу відкритої інформації про цю діяльність протягом певного періоду. За допомогою громадської експертизи можна проводити оцінку ключових нормативно-правових актів, їх проектів, інших рішень або реформаторських дій органів влади. Використання громадського аудиту можна запропонувати по закінченні великих етапів суспільних перетворень для оцінки відповідності досягнутих результатів офіційно затвердженим планам реформування, а також ступеню досягнення стратегічних цілей реформ.

Висновки. Особливу роль в управлінні суспільними реформами відіграють два наскрізні види діяльності – політичне забезпечення та взаємодія органів державної влади з широкою громадськістю у процесі реформування.

У політичному забезпеченні суспільних реформ доцільно виділити

два основні компоненти: політичне лідерство; політичну згоду. Для запровадження повноцінного політичного лідерства у реформуванні можна запропонувати підхід, що полягає у формуванні трьох рівнів такого лідерства, серед яких: лідерство вищої посадової особи держави; наявність і лідерська спроможність політичного діяча; виконання членами уряду ролі лідерів змін у керованих ними структурах. Для досягнення політичної згоди доцільно використати підхід, що передбачає у загальному випадку докладання зусиль за такими трьома складовими: згода між провладними та опозиційними політичними партіями; згода між президентом і парламентською більшістю; згода всередині коаліції партій, що утворюють парламентську більшість.

Ефективна взаємодія органів державної влади з широкою громадськістю в процесі суспільного реформування можлива через застосування комплексного підходу, що передбачає налагодження суспільно-владних комунікацій за п'ятьма складовими: прозорість здійснення реформ; забезпечення суспільної підтримки реформ; адаптація населення до життя у нових умовах; участь громадськості у підготовці та впровадженні реформ; громадський контроль реформ. У статті виділені підходи та методи, які пропонується використовувати для реалізації кожної з наведених складових суспільно-владної взаємодії.

Перспективи подальших досліджень. Управління суспільними реформами включає, крім розглянутих у статті, низку інших складових. Потреби виділення науково обґрунтованих підходів для реалізації цих складових визначають перспективи подальших досліджень.

Використані джерела інформації:

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247060173&cat_id=244276429
2. Концептуальні засади суспільного розвитку: управлінський вимір : монографія / за ред. А. М. Михненка. – К. : УкрСІЧ, 2013. – 355 с.
3. Barzelay M. Designing the process of public management policy change : practical implications of case studies on Brazil and Peru [Electronic resource] / M. Barzelay. – Washington : Inter-American Development Bank, 2002. – 35 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
4. Wescott C. Improving public administration in the Asia-Pacific region : some lessons from experience [Electronic resource] / C. Wescott // International Public Management Review. – 2004. – Vol. 5. – № 2. – P. 78-102. – <http://verdi.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/>
5. Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges : the Caribbean perspective [Electronic resource] / G. Draper. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
6. Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Теория и практика организации проведения реформ : сб. трудов / под ред. В. Н. Лексина. – М. : УРСС, 1995. – С. 6-51.
7. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы :

- Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. – М. : Дело, 2002. – 168 с.
8. Regulski J. Local government reform in Poland : an insider's story [Electronic resource] / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p. – http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=245
 9. Травин Д. Я. Европейская модернизация : в 2 кн. / Д. Я. Травин, О. Л. Маргания. – М. : Изд-во АСТ; СПб. : Terra Fantastica, 2004. – Кн. 2. – 2004. – 573 с.
 10. Грембергер М. Граждане как партнеры. Руководство ОЭСР по информированию, консультациям и активному участию общества в разработке политического курса / М. Грембергер ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2002. – 120 с.
 11. Ібрагімова І. М. Прозорість влади : основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю (презентаційні схеми) / І. М. Ібрагімова. – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.
 12. Михальченко Н. И. Украинское общество : трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Н. И. Михальченко. – К. : Ин-т социол. НАНУ, 2001. – 440 с.
 13. Nicholson L. Civic participation in public policy-making : a literature review [Electronic resource] / L. Nicholson. – Edinburgh : Scottish Executive Social Research, 2005. – 69 p. – <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/08/11142601/26036>
 14. Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба, А. Галушки. – К. : Ніка-Центр, 2007. – 424 с.
 15. Полтерович В. М. Элементы теории реформ : монография / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.
 16. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; пер. с англ. ; ред. В. А. Ядов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
 17. Gunther M. Charisma / M. Gunther // Journal of Communication. – 1979. – Vol. 29. – № 2. – PP. 2-54.
 18. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : НАДУ, 2006. – 256 с.
 19. Gadsby W. USA : overview [Electronic resource] / W. Gadsby, W. P. Shields. – Washington : World Bank, 2002. – 21 p. – <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUSA.pdf>
 20. Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству / Л. Бальцерович ; пер. с англ. – М. : Новое изд-во, 2007. – 92 с.
 21. Strategic review and reform – the UK perspective [Electronic resource]. – Paris : OECD, 1999. – 17 p. – <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1910857.pdf>
 22. Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe [Electronic resource] / M. Beblavy, K. Davey, M. Kulesza et al.; ed. by G. Péteri. – Budapest : OSI/LGI, 2002. – 234 p. – <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>
 23. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. С. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 172 с.
 24. Bouckaert G. Public management reform : a comparative analysis / G. Bouckaert, C. Pollitt. – Oxford; New York : Oxford University Press, 2000. – 314 p.
 25. Усиевич М. А. Десятилетие реформ в Венгрии. 90-е годы XX в. / М. А. Усиевич // Новая и новейшая история. – 2002. – № 5. – С. 80-97.
 26. Gaetani F. Public management policy change in Brazil : 1995-1998 [Electronic resource] / F. Gaetani. – Washington : Inter-American Development Bank, 2002. – 37 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
 27. South Korea : overview [Electronic resource] / H. Jeong, D.-K. Kim, K. Kim, J. Rinne. – Washington : World Bank, 2002. – 10 p. – <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsSouthKorea.pdf>

28. Regulski J. Building democracy in Poland. The state reform of 1998 [Electronic resource] / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 1999. – 56 p. – http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=41
29. Лемак В. В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації / В. В. Лемак. – Ужгород : Ліра, 2002. – 248 с.
30. Caddy J. Citizens as partners : Information, consultation and public participation in policy-making [Electronic resource] / J. Caddy, C. Vergez. – Paris : OECD, 2001. – 267 p. – http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf
31. Акрамовская А. Г. Модельные законы субъекта Российской Федерации "О реализации права граждан на участие в управлении делами государства в субъекте Российской Федерации" и "О государственных гарантиях права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации" с комментариями / А. Г. Акрамовская, Е. Б. Веприкова, М. В. Савва. – М. : Гриф и К, 2007. – 112 с.
32. Пропозиції Президенту : нова хвиля реформ : звіт / Комісія "Блакитної стрічки". – К. : ПРООН в Україні, 2005. – 104 с.
33. Смирнов А. Рувельт и его реформа : уроки для России [Электронный ресурс] / А. Смирнов. – Режим доступа: <http://esdek.narod.ru/8/ruzvelt1.htm>
34. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – 416 с.
35. Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 лип. 1991 р. № 1286-ХІІ // Голос України. – 1991. – 26 лип.
36. Механізми взаємодії суспільства та влади : підручник / кол. авт. : А. М. Михненко (кер. авт. кол.), С. О. Кравченко, В. Ф. Мартиненко та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 210 с.

References:

1. Prohrama diial'nosti Kabinetu Ministriv Ukrainy [Eleronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247060173&cat_id=244276429
2. Kontseptual'ni zasady suspil'noho rozvytku: upravlins'kyj vymir : monohrafiia / za red. A. M. Mykhnenka. – K. : UkrSICH, 2013. – 355 s.
3. Barzelay M. Designing the process of public management policy change : practical implications of case studies on Brazil and Peru [Electronic resource] / M. Barzelay. – Washington : Inter-American Development Bank, 2002. – 35 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
4. Wescott C. Improving public administration in the Asia-Pacific region : some lessons from experience [Electronic resource] / C. Wescott // International Public Management Review. – 2004. – Vol. 5. – № 2. – P. 78-102. – <http://verdi.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/>
5. Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges : the Caribbean perspective [Electronic resource] / G. Draper. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
6. Leksyn V. N. Obschaia teoriya reform. Kontury y systema yssledovaniya / V. N. Leksyn, A. N. Shvetsov // Teoriya y praktyka orhanyzatsyy provedeniya reform : sb. trudov / pod red. V. N. Leksyna. – M. : URSS, 1995. – С. 6-51.
7. Obolonskyj A. V. Biurokratyia dlia XXI veka? Modely hosu-darstvennoj sluzhby : Rossyia, SShA, Anhlyia, Avstralyia / A. V. Obolonskyj. – M. : Delo, 2002. – 168 s.
8. Regulski J. Local government reform in Poland : an insider's story [Electronic resource] / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p. – <http://lgi.osi.hu/>

- publications_datasheet.php?id=245
9. Travyn D. Ya. Evropejskaia modernyzatsiia : v 2 kn. / D. Ya. Travyn, O. L. Marsha-niia. – M. : Yzd-vo ACT; SPb. : Terra Fantastica, 2004. – Kn. 2. – 2004. – 573 s.
 10. Hremberher M. Hrazhdane kak partnery. Rukovodstvo OESR po ynformyrovaniyu, konsul'tatsiyam y aktyvnomu uchastiyu obschestva v razrabotke polytycheskoho kursa / M. Hremberher ; per. s anhl. – M. : Ves' myr, 2002. – 120 s.
 11. Ibrahimova I. M. Prozorist' vlady : osnovy zabezpechennia informatsijnoi vzaiemodii derzhavnykh orhaniv z hromads'kistiu (prezentatsijni skhemy) / I. M. Ibrahimova. – K. : PROON, 2002. – 30 s.
 12. Mykhal'chenko N. Y. Ukraynskoe obschestvo : transformatsiia, modernyzatsiia yly lymytrof Evropy? / N. Y. Mykhal'chenko. – K. : Yn-t sotsyol. NANU, 2001. – 440 s.
 13. Nicholson L. Civic participation in public policy-making : a literature review [Electronic resource] / L. Nicholson. – Edinburgh : Scottish Executive Social Research, 2005. – 69 p. – <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/08/11142601/26036>
 14. Norhaard O. Ekonomichni instytutsii ta demokratychna reforma. Porivnial'nyj analiz postkomunistychnykh krain / O. Norhaard ; per. z anhl. M. Kozuba, A. Halushky. – K. : Nika-Tsentr, 2007. – 424 s.
 15. Polterovych V. M. Elementy teoryy reform : monohrafiia / V. M. Polterovych. – M. : Ekonomyka, 2007. – 448 s.
 16. Shtompka P. Sotsyolohiia sotsyal'nykh yzmenenyj / P. Shtompka ; per. s anhl. ; red. V. A. Yadov. – M. : Aspekt Press, 1996. – 416 s.
 17. Gunther M. Charisma / M. Gunther // Journal of Communication. – 1979. – Vol. 29. – № 2. – PP. 2-54.
 18. Lohunova M. M. Sotsial'no-psykholohichni aspekty upravlins'koi diial'nosti / M. M. Lohunova. – K. : NADU, 2006. – 256 s.
 19. Gadsby W. USA : overview [Electronic resource] / W. Gadsby, W. P. Shields. – Washington : World Bank, 2002. – 21 p. – <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUSA.pdf>
 20. Bal'tserovych L. Navstrechu ohranychennomu hosudarstvu / L. Bal'tserovych ; per. s anhl. – M. : Novoe yzd-vo, 2007. – 92 s.
 21. Strategic review and reform – the UK perspective [Electronic resource]. – Paris : OECD, 1999. – 17 p. – <http://www.oecd.org/dataoecd/48/57/1910857.pdf>
 22. Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe [Electronic resource] / M. Beblavy, K. Davey, M. Kulesza et al.; ed. by G. Péteri. – Budapest : OSI/LGI, 2002. – 234 p. – <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>
 23. Rebkalo V. A. Politychni instytuty v protsesi reformuvannia systemy vlady / V. A. Rebkalo, L. Ye. Shkliar. – K. : Vyd-vo NADU : Milenium, 2003. – 172 s.
 24. Bouckaert G. Public management reform : a comparative analysis / G. Bouckaert, C. Pollitt. – Oxford; New York : Oxford University Press, 2000. – 314 p.
 25. Usyevych M. A. Desiatyetye reform v Venhryi. 90-e hody XX v. / M. A. Usyevych // Novaia y novejsihaia ystoryia. – 2002. – № 5. – S. 80-97.
 26. Gaetani F. Public management policy change in Brazil : 1995-1998 [Electronic resource] / F. Gaetani. – Washington : Inter-American Development Bank, 2002. – 37 p. – <http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
 27. South Korea : overview [Electronic resource] / H. Jeong, D.-K. Kim, K. Kim, J. Rinne. – Washington : World Bank, 2002. – 10 p. – <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsSouthKorea.pdf>
 28. Regulski J. Building democracy in Poland. The state reform of 1998 [Electronic resource] / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 1999. – 56 p. – http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=41

29. Lemak V. V. Derzhavno-pravova reforma v Chekhoslovachchyni v umovakh post-sotsialistychnoi modernizatsii j podilu federatsii / V. V. Lemak. – Uzhhorod : Lira, 2002. – 248 s.
30. Caddy J. Citizens as partners : Information, consultation and public participation in policy-making [Electronic resource] / J. Caddy, C. Vergez. – Paris : OECD, 2001. – 267 p. – http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf
31. Akramovskaia A. H. Model'nye zakony sub'ekta Rossyjskoj Federatsyy "O realizatsyy prava hrazhdan na uchastye v upravlenyy delamy hosudarstva v sub'ekte Rossyjskoj Federatsyy" y "O hosudarstvennykh harantyiakh prava naseleniia na osuschestvlenye mestnoho samoupravleniia v munitsypal'nykh obrazovaniakh sub'ekta Rossyjskoj Federatsyy" s kommentaryami / A. H. Akramovskaia, E. B. Veprykova, M. V. Savva. – M. : Hryf y K, 2007. – 112 s.
32. Propozytsii Prezydentu : nova khvyliia reform : zvit / Komisiia "Blakytnoi strichky". – K. : PROON v Ukraini, 2005. – 104 s.
33. Smyrnov A. Ruzvelt' y eho reforma : uroky dlia Rossyy [Elektron-nyj resurs] / A. Smyrnov. – Rezhym dostupa: <http://esdek.narod.ru/8/ruzvelt1.htm>
34. Modernizatsiia Ukrainy – nash stratehichnyj vybir : Schorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy. – K. : NISD, 2011. – 416 s.
35. Zakon Ukrainy "Pro vseukrains'kyj ta mistsevi referendumy" vid 3 lyp. 1991 r. № 1286-XII // Holos Ukrainy. – 1991. – 26 lyp.
36. Mekhanizmy vzaiemodii suspil'stva ta vlady : pidruchnyk / kol. avt. : A. M. Mykhnenko (ker. avt. kol.), S. O. Kravchenko, V. F. Martynenko ta in. – K. : NADU, 2013. – 210 s.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 35.08:351.86](1-87)

Банчук-Петросова О.В.,

к.держ.упр., доцент
кафедри міжнародної економіки
та маркетингу Київського університету
управління та підприємництва

АНАЛІЗ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У БЕЗПЕКОВОМУ СЕКТОРІ ПРОВІДНИХ КРАЇН СВІТУ

Анотація. Стаття присвячена питанням аналізу пріоритетних напрямів кадрової політики у безпековому секторі США, Великої Британії, Німеччини та Румунії. Визначено головні причини, що зумовило необхідність вироблення нової моделі державної кадрової політики у сфері безпеки і оборони України. Наведено приклади: оцінки професійної діяльності особового складу у Збройних Силах Великої Британії; Німеччини; кадрового менеджменту реалізації кадрової політики у військовій організації США; системи професійної підготовки персоналу Румунії.

Ключові слова: кадрова політика, безпековий сектор, пріоритетні напрями кадрової політики, особливості кадрової політики безпекового сектору.

Банчук-Петросова О.В.,

к.гос.упр., доцент кафедри міжнародної
економіки і маркетингу Київського
університету управління і підприємництва

АНАЛИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ВЕДУЩИХ СТРАН МИРА

Аннотация. Статья посвящена вопросам анализа приоритетных направлений кадровой политики в секторе безопасности США, Великобритании, Германии и Румынии. Определены основные причины, что обусловили необходимость выработки новой модели государственной кадровой политики в сфере безопасности и обороны Украины. Приведены примеры: оценки профессиональной деятельности личного состава в Вооруженных Силах Великобритании; Германии; кадрового менеджмента реализации кадровой политики в военной организации США, системы профессиональной подготовки персонала Румынии.

Ключевые слова: кадровая политика, сектор безопасности, приоритетные направления кадровой политики, особенности кадровой политики сектора безопасности.

Banchuk Petrosova O.V.,

k.gos.upr., assistant professor of international economics and marketing of Kiev University of Management and Entrepreneurship.

ANALYSIS OF PRIORITIES FOR PERSONNEL POLICY IN THE SECURITY SECTOR OF THE LEADING COUNTRIES OF THE WORLD

Annotation. The article is devoted to the analysis of the priority directions of personnel policy in the sector of the USA, the UK, Germany and Romania. Defined are the main reasons, which caused the necessity of working out a new model of the state personnel policy in the sphere of security and defense of Ukraine. Examples: assessment of professional personnel of the Armed Forces of great Britain; Germany; personnel management in the implementation of HR policies in the military of the United States; the system of professional training of personnel Romania.

Key words: personnel policies, security sector personnel policy priorities, especially the security sector personnel policy.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, а також її активні прагнення приєднатися до європейської спільноти та досягти відповідних європейських стандартів викликають нагальну потребу реформування структур сектор безпеки і оборони України. Необхідність його реформування викликана кардинальними змінами в глобальному безпековому середовищі що відбуваються протягом останніх десятиріч у світі.

Сьогодні ефективність виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки залежить від вироблення нової моделі державної кадрової політики у сфері безпеки і оборони, основна мета якої полягає у створенні організаційно-правових, управлінських, соціальних, психологічних, виховних, матеріально-технічних, фінансових, економічних та інших передумов для формування високопрофесійного персоналу органів, служб та підрозділів військових та правоохоронних

структур, здатних ефективно, на високому державному рівні вирішувати оперативно-службові завдання.

Як заявив Президент України Віктор Янукович, під час відвідин Міжнародного центру миротворчої діяльності і безпеки Академії Сухопутних військ Збройних Сил України 1 жовтня 2013 року: “Ми чітко усвідомлюємо, що основа сучасної армії – це не озброєння, при всій його важливості, а, насамперед, офіцери, сержанти і солдати. Високий професійний рівень і належне фінансове, матеріальне і соціально-правове забезпечення військовослужбовців і працівників Збройних Сил – найвищий пріоритет воєнної реформи.

Воєнна реформа є невід’ємною складовою стратегічного курсу на євроінтеграцію. І українські військовослужбовці, як і всі громадяни України, відчують переваги цієї політики” [1].

Реформування кадрового забезпечення сектору безпеки і оборони України є одним з пріоритетних напрямів Стратегії державної кадрової політики України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, Стратегічного оборонного бюлетеня України. Серед головних причин, що зумовило необхідність вироблення нової моделі державної кадрової політики у сфері безпеки і оборони України, можна виділити такі:

- шляхи реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України, завдання сил безпеки і оборони;
- заходи щодо реорганізації Воєнної організації держави в сектор безпеки і оборони України;
- перспективна модель складових сектора безпеки і оборони України та довгострокові перспективи їх розвитку;
- стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення у сфері національної безпеки;
- відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки;
- недосконалість механізму формування кадрового резерву (Президентського кадрового резерву) сектора безпеки і оборони України;
- недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування та реалізації кадрової політики сектора безпеки і оборони України.

Таким чином, аналіз кращого світового досвіду формування та реалізації кадрової політики сектору безпеки є актуальним науковим завданням, що спрямоване на забезпечення національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню процесів формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі присвячені наукові розробки українських вчених В.К.Андрушко, Ю.Г.Бодрика, Н.В.Гончарова, М.В.Гребенюка, В.П.Горбуліна, Ю.Г. Даник,

О.Б.Захарова, О.В.Кінь, І.О.Кириченко, В.О.Косевцова, А.М.Колот, А.П.Медвідя, С.І.Ніколаєнко, В.Г.Радецького, А.О.Рось, О.В.Устименко та інших.

Однак на сьогодні в теорії державного управління у сфері національної безпеки залишається проблемним, актуальним і малодослідженим питання аналізу пріоритетних напрямів формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі провідних країн світу, та їх характерних особливостей.

Мета статті – провести аналіз пріоритетних напрямів формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі США, Великої Британії, Німеччини та Румунії.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні вище політичне керівництво багатьох країн світу розглядає кадрову політику у безпековому секторі як найважливішу складову частину військового будівництва, що має за мету забезпечення потреб військових та правоохоронних структур у високопрофесійному, особовому складі як в мирний так і у воєнний час. Так, при розробці кадрової політики військове керівництво висуває певні вимоги до системи комплектування, підготовки і діяльності особового складу, умов проходження служби і присвоєння військових звань, а також до матеріально-побутового забезпечення військовослужбовців [2].

При дослідженні процесів, що пов'язані із формуванням та реалізацією кадрової політики у безпековому секторі нами взято за основу досвід Сполучених Штатів Америки, Великої Британії та Німеччини. Це обумовлено тим, що зазначені країни є потужними геополітичними гравцями, що справляють суттєвий вплив на світові глобальні та регіональні безпекові структури. Саме ці країни у сучасному глобалізованому світі ефективно протидіють транскордонним викликам та загрозам світовій безпеці, серед яких: військові конфлікти та протистояння; міжнародний тероризм; піратство; транскордонна організована злочинність; незаконна міграція; контрабандна діяльність тощо. Цілком зрозуміло, що ефективна протидія світовим глобальним викликам та загрозам потребує проведення ефективної кадрової політики, що спрямована на раціональне використання персоналу безпекових структур, підтримку їх постійної бойової готовності та високих морально-вольових та професійних якостей. На сьогодні США, Велика Британія і Німеччина у спільному форматі запровадили комплекс політичних, оперативних, концептуальних, військових, технологічних, наукових та економічних ініціатив у кадровій політиці безпекового сектору, що спрямовані на протидію глобальним викликам та загрозам світовій безпеці.

Також нами досліджено досвід Румунії, що заслуговує на увагу з огляду на той фактор, що кадрова політика у безпековому секторі зазначеної країни упродовж тривалого часу знаходилась під впливом

безпекової політики колишнього СРСР, а зараз зазначена політика суттєво модернізована та реформована за стандартами країн – членів НАТО.

Проведений аналіз формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі США, Великої Британії, Німеччини та Румунії. дозволив встановити їх характерні для всіх країн особливості.

По-перше, безпековий сектор у зазначених країнах світу має статус публічно-правової організації, що функціонує та реалізує свою діяльність за принципами професійності, аполітичності та неприбутковості.

Так, законодавством передбачається, що персонал зазначених структур має зберігати лояльність до організації в якій вони проходять службу, дотримуючись принципів:

- верховенства права та законності;
- повага до прав і свобод людини і громадянина;
- позапартійність і деполітизація;
- демократична підзвітність;
- відкритість і прозорість діяльності.

Дотримання принципів підзвітності, відкритості та прозорості діяльності, є і об'єктом, і необхідною умовою встановлення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки.

Ці принципи та обов'язки персоналу силових структур містяться у нормативно-правових актах, зокрема: кодексах поведінки, положеннях про проходження служби, статутах тощо.

По-друге, кадрова політика у безпековому секторі зазначених країн детально регламентована національними нормативно-правовими актами, якими передбачається:

- нормативно-правове забезпечення кадрової політики сектору безпеки;
- побудову чіткої організаційно-штатної структури сектору безпеки;
- професіоналізацію військової та правоохоронної діяльності;
- запровадження ефективних мотиваційних механізмів;
- забезпечення спеціального навчання та професійної підготовки
- розмежування компетенції військових і правоохоронних органів щодо виконання функціональних обов'язків.

По-третє, персонал безпекового сектору має чітко визначені функціональні обов'язки, що визначаються їх професійним статусом та посадою, що вони обіймають. Національними нормативно-правовими актами чітко регламентовано порядок застосування дисциплінарних заохочень та стягнень для персоналу, встановлено чіткі та прозорі механізми управління службовою кар'єрою, забезпечено державні гарантії на соціальний захист, гідну оплату труда, що пов'язана із ризиком для життя, пенсійне забезпечення, а також соціальні гарантії для членів родини військовослужбовця.

По-четверте, для персоналу безпекового сектору США, Великої Британії, Німеччини та Румунії встановлено певні обмеження прав, у порівнянні із цивільним населенням, що обумовлені їх професійним службовим статусом. Загалом ці обмеження прав стосуються наступного:

- посадові особи структур сектору безпеки не можуть самі або через довірених осіб займатися комерційною діяльністю;
- бути членами політичних партій чи релігійних об'єднань;
- брати участь у акціях громадянської непокори, страйках, мітингах або демонстраціях;
- робити заяви, коментарі, виступи у засобах масових інформацій без дозволу вищого керівництва.

Проведений аналіз характерних особливостей формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі зазначених вище країн дозволив визначити сучасні пріоритетні напрями кадрової політики сектора безпеки, які є комплексними і системними.

Перший пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі спрямований на запровадження дієвої системи стратегічного управління кадровими процесами у військових та правоохоронних структурах.

Так, система стратегічного управління є засобом реалізації кадрової політики сектора безпеки, що має на меті:

- розвиток та раціональне використання кадрового потенціалу;
- створення сприятливих умов для реалізації персоналом свого інтелектуального потенціалу та професійної майстерності;
- запровадження системи безперервного професійного навчання персоналу;
- запровадження системних заходів щодо відтворення кадрів.

Отже, системою стратегічного управління встановлено уніфіковані стандарти та процедури кадрової політики, що регулюють кадрові процеси у силових структурах, а саме:

- визначено порядок комплектування, професійної підготовки, організації службової діяльності персоналу;
- встановлено умови проходження служби та управління службовою кар'єрою особового складу;
- забезпечено гуманітарний, соціальний захист особового складу та їх матеріально-технічне забезпечення.

Так, військовим керівництвом Сполучених Штатів Америки, кадровий менеджмент, як засіб реалізації кадрової політики у військовій організації США оцінюється за результатами функціонування саме системи стратегічного управління кадровими процесами, що спрямована на:

- комплектування;
- професійну підготовку;
- управління кар'єрою військовослужбовця;

- присвоєння військових звань;
- стимулювання, мотивації та морального заохочення.

Ефективне вирішення завдань кадрового менеджменту досягається за рахунок застосування ліцензійних схем управління людськими ресурсами, для чого застосовується автоматизована система збору інформації з усіх рівнів кадрової вертикалі та її узагальнення [3].

Другий пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі США, Великої Британії, Німеччини та Румунії передбачає запровадження комплексних державно-управлінських заходів, спрямованих на моніторинг та оцінку ефективності і якості формування та реалізації кадрової політики. Зазначені заходи передбачають реалізацію таких комплексних завдань:

1) визначення стратегічних пріоритетів реалізації кадрової політики на короткострокову (до двох років) та довгострокову (до п'ятнадцяти років) перспективу;

2) моніторинг ефективності і якості реалізації пріоритетів кадрової політики в інтересах забезпечення національної безпеки кожної країни, підтримання боєздатних, професійних, укомплектованих та підготовлених структур сектору безпеки, здатних адекватно протидіяти сучасним транскордонним викликам та загрозам;

3) забезпечення стабільності кадрових процесів, збалансованості організаційно-штатних структур сектору безпеки, створення сприятливих умов для підтримання персоналу у постійній бойовій готовності;

4) запровадження ефективних механізмів (інструментів) контролю за відповідністю кадрової політики цілям та завданням національної безпеки країни;

5) проведення об'єктивної оцінки професійної діяльності особового складу, а також його морально-вольових та особистих якостей. Зазначена оцінка охоплює усі без винятку категорії особового складу, по завершенні якої складається загальний висновок щодо доцільності подальшого використання кожного співробітника.

Отже, оцінка професійної діяльності особового складу є ключовим пріоритетом вищезазначеного напрямку кадрової політики безпекового сектору зазначених вище країн. За її результатами, вищим керівництвом колегіально приймаються рішення щодо:

- відповідності персоналу займаній посаді та доцільності його подальшого службового використання;
- присвоєння чергового військового (спеціального) звання, переведення на вищу посаду (або пониження у посаді);
- зарахування до кадрового резерву, або направлення для навчання з метою підвищення своїх професійних знань;
- визначення граничних термінів перебування на військовій (правоохоронній) службі тощо.

Приведемо приклад, оцінки професійної діяльності особового складу у Збройних Силах Великої Британії. Так, оцінка професійної діяльності є гнучкою та цілеспрямованою стратегією, що визначає комплекс заходів для моніторингу оцінки ефективності використання особового складу, його професіоналізації із врахуванням особливостей проходження військової служби кожною особою [4].

Третій пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі спрямований на створення кадрового резерву для формування керівних посад у структурах безпекової сфери. Формування кадрового резерву відбувається шляхом проведення конкурсного відбору на відкритих, прозорих, правових засадах кандидатів шляхом колегіальної (комісійної) оцінки:

- професійних, моральних, ідейних та ділових якостей кандидатів;
- фахової освіти та базових знань за посадою;
- організаторських (лідерських) та психологічних якостей кандидатів;
- досвіду професійної діяльності, фізичного стану, стану здоров'я тощо.

Цей пріоритетний напрям спрямований на формування у керівного складу високих лідерських, професійних, моральних та ділових якостей з метою здійснення ефективного керівництва безпековими структурами. У цьому процесі активно застосовуються інструменти мотивації, що спрямовані на якісне виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків з одного боку, та створення ефективної системи відбору висококваліфікованих управлінців з іншого.

Також, у США, Великій Британії, Німеччині та Румунії запроваджено на постійній основі діяльність спеціалізованих комісій з відбору персоналу до зарахування у кадровий резерв, які є незалежними колегіальними органами. З кожним кандидатом проводиться співбесіда (інтерв'ю) з метою з'ясування його мотивації та придатності до професійної діяльності на вищих посадах. Окрім цього, спеціальні комісії вивчають об'єктивні дані, які характеризують кандидатів:

- організаційний та управлінський потенціал;
- наявність лідерських якостей;
- здатність реалізовувати стратегічні цілі розвитку організації;
- доступ до державної таємниці.

Також, до відбору кандидатів широко залучаються спеціалісти у галузях права, соціології, психології, управління організаціями, спеціалісти з міжнародних відносин та проектного управління. Особлива увага у цьому процесі приділяється здібностям кандидата щодо їх діяльності у великих колективах, мінімізації стресових ситуацій, вирішення проблем особового складу, комунікативним здібностям, тощо. За результатами відбору складається рейтинг всіх кандидатів до зарахування у кадровий резерв та

видаються рекомендації щодо службового використання кожного кандидата.

Четвертий пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі передбачає розвиток та модернізацію освітньо-кваліфікаційного рівня персоналу. Він являється ключовим стратегічним пріоритетом у безпекових структурах та включає: базову військову (спеціальну) освіту і професійну підготовку.

Так, військова (спеціальна) освіта, яку персонал опановує у спеціалізованих навчальних заходах, передбачає надбання посадовою особою необхідних базових знань, навичок та здібностей для подальшого опанування первинної посади, що регламентує придатність до військової та правоохоронної діяльності. У подальшому кожна посадова особа проходить навчання у системі професійної підготовки за програмами, передбаченими окремо для кожної спеціальності.

Наприклад цей вид підготовки включає заходи, що реалізуються протягом професійної кар'єри персоналу та співробітників Міністерства адміністрації та внутрішніх справ Румунії з метою розвитку знань, навичок та необхідного ставлення до виконання професійних завдань, вдосконалення професійної компетенції та сприяння особистісному розвитку. Система професійної підготовки включає:

- навчання персоналу безпосередньо у підрозділах по місцю проходження служби;
- навчання у спеціалізованих центрах підготовки;
- особисте самостійне навчання за індивідуальними планами.

Також, для професіоналізації та розвитку професійної кар'єри організовані на постійній основі курси лідерства для офіцерів, які займають керівні посади у силових структурах, курси удосконалення професійної кваліфікації, спеціалізовані курси перепідготовки та отриманням нової спеціальності.

У цьому контексті, заслуговує на увагу досвід Німеччини, де в основу професійної підготовки персоналу закладено формування командного духу, професіоналізму та креативності.

Зазначимо, що упродовж останніх років, система професійної підготовки зазнала масштабної реструктуризації, а плани і програми підготовки персоналу були адаптовані та узгоджені між різними країнами. Наприклад, сьогодні система професійної підготовки персоналу безпекового сектору Румунії приведена у відповідність до аналогічних планів і програм професійної підготовки персоналу до таких країн як Німеччина, Франція, Іспанія, Італія та Угорщина [5].

Також, адаптація системи професійного підготовки персоналу безпекового сектору сьогодні проходить у форматі спільних міжнародних проектів і програм, що запроваджені з метою підвищення професіоналізації структур безпеки.

П'ятий пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі спрямований на створення системи аналізу ризиків у кадровій політиці. Система аналізу ризиків кадрової політики спрямована на:

- 1) запровадження системного аналізу ризиків кадрової політики та кадрового менеджменту, що проводиться в межах військової або правоохоронної структури;
- 2) визначення стратегічних напрямів та пріоритетів удосконалення кадрової політики;
- 3) підготовку пропозицій військовому та політичному керівництву щодо ефективного використання персоналу у процесі реалізації завдань оперативно-службової діяльності;
- 4) оцінку реальних та потенційних загроз у процесі реалізації кадрової політики, вжиття оперативних заходів щодо їх мінімізації;
- 5) проведення превентивних заходів щодо недопущення втягування персоналу у протиправну діяльність;
- 6) оцінку корупційного ризику пов'язану з прийняттям кадрових рішень;
- 7) розвиток та удосконалення військової освіти та науки;
- 8) імплементацію міжнародних проектів і програм у сфері кадрового менеджменту.

Отже, створена у США, Великій Британії, Німеччині та Румунії система аналізу ризиків кадрової політики у безпековому секторі дозволяє ефективно використовувати наявні людські ресурси, а також здійснювати заходи з відновлення людського капіталу в інтересах забезпечення національної безпеки цих країнах.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що аналіз формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі США, Великої Британії, Німеччини та Румунії дозволив встановити їх характерні для всіх країн особливості, а саме:

- національним законодавством цих країн визначено чіткі принципи та норми поведінки персоналу безпекового сектору, що регламентовані у кодексах поведінки, положеннях про проходження служби, статутах тощо;
- кадрова політика у безпековому секторі спрямована на створення гідних умов для проходження військової та правоохоронної служби, соціального та гуманітарного захисту персоналу;
- чітко встановлено та регламентовано діяльність кожної посадової особи, що визначаються професійним статусом персоналу та посадою, що вони обіймають;
- запроваджено певні обмеження прав для персоналу порівнянні із цивільним населенням, що обумовлені їх професійним службовим статусом.

Проведений аналіз характерних особливостей формування та реалізації кадрової політики у безпековому секторі США, Великої

Британії, Німеччини та Румунії дозволив визначити п'ять пріоритетних напрямів кадрової політики.

Перший пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі спрямований на запровадження дієвої системи стратегічного управління кадровими процесами у безпековому секторі. Другий пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі США, Великої Британії, Німеччини та Румунії передбачає запровадження комплексних державно-управлінських заходів, спрямованих на моніторинг та оцінку ефективності і якості формування та реалізації кадрової політики. Третій пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі спрямований на створення кадрового резерву для формування керівних посад у структурах безпекової сфери. Четвертий пріоритетний напрям кадрової політики у безпековому секторі передбачає розвиток та модернізацію освітньо-кваліфікаційного рівня персоналу. П'ятий пріоритетний напрям спрямований на створення системи аналізу ризиків у кадровій політиці.

На нашу думку, врахування та адаптація кращого світового досвіду реалізації кадрової політики у процесі реформування сектору безпеки і оборони України є актуальним науковим завданням, що спрямоване на забезпечення ефективного захисту національної безпеки держави.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є на наш погляд вирішення проблем у сфері підвищення дієвості стратегічного управління щодо підготовки кадрів для силових структур з метою забезпечення системних реформ сектору безпеки і оборони України.

Використані джерела інформації:

1. Виступ Президента України Віктора Януковича, під час відвідин Міжнародного центру миротворчої діяльності і безпеки Академії Сухопутних військ Збройних Сил України 1 жовтня 2013 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/news/28921.html>.
2. Кінь О.В. Аналіз тенденцій реформування збройних сил провідних і суміжних з Україною держав та визначення напрямів розвитку Збройних Сил України/ О.В.Кінь, О.Б.Захаров, Н.В.Гончарова// Озброєння і військова техніка. – 2007. - №1 (9) – С. 233-239.
3. Звіт (заключний) про науково-дослідну роботу “Обґрунтування критеріїв оцінки якості та моніторингу розвитку кадрової політики в Збройних Силах України”, шифр “Каскад СКМ”. – К.:НМЦ КП МОУ, 2009. – 138 с.
4. Бодрик Ю.Г. Досвід з використання системи збалансованих показників у міністерствах оборони країн-членів НАТО / Ю.Г. Бодрик, О.В. Кінь // Збірник матеріалів наук.-пр. семінару “Удосконалення процесу оборонного та бюджетного планування”. – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – С. 36-40.
5. Кінь О.В. Застосування методу планування тра-нсформації військ (сил), який базується на їх можливостях / О.В. Кінь // Збірник мат-лів міжвідомчого наук.-пр.семінару “Методологічні основи підготовки та проведення оборонного огляду”. – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2008. – С. 40-45.

References:

1. Vystup Prezydenta Ukrainy Viktora Yanukovycha, pid chas vidvidyn Mizhnarodnoho tsentru myrotvorchoi diial'nosti i bezpeky Akademii Sukhoputnykh vijs'k Zbrojnykh Syl Ukrainy 1 zhovtnia 2013 roku [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.president.gov.ua/ru/news/28921.html>.
2. Kin' O.V. Analiz tendentsij reformuvannia zbrojnykh syl providnykh i sumizhnykh z Ukrainoiu derzhav ta vyznachennia napriamiv rozvytku Zbrojnykh Syl Ukrainy/ O.V.Kin', O.B.Zakharov, N.V.Honcharova// Ozbroiennia i vijs'kova tekhnika. – 2007. - №1 (9) – S. 233-239.
3. Zvit (zakliuchnyj) pro naukovo-doslidnu robotu “Obgruntuvannia kryteriiv otsinky iakosti ta monitorynhu rozvytku kadrovoi polityky v Zbrojnykh Sylakh Ukrainy”, shyfr “Kaskad SKM”. – K.:NMTs KP MOU, 2009. – 138 s.
4. Bodryk Yu.H. Dosvid z vykorystannia systemy zbalansovanykh pokaznykiv u ministerstvakh oborony krain-chleniv NATO / Yu.H. Bodryk, O.V. Kin' // Zbirnyk materialiv nauk.-pr. seminaru “Udoskonalennia protsesu oboronnoho ta biudzhethnoho planuvannia”. – K.: NNDTs OT i VB Ukrainy, 2007. – S. 36-40.
5. Kin' O.V. Zastosuvannia metodu planuvannia tra-nsformatsii vijs'k (syl), iakyj bazuiet'sia na ikh mozhlyvostiakh / O.V. Kin' // Zbirnyk mat-liv mizhvidomchoho nauk.-pr.seminaru “Metodolohichni osnovy pidhotovky ta provedennia oboronnoho ohliadu”. – K.: NNDTs OT i VB Ukrainy, 2008. – S. 40-45.

Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор

УДК 351: 342: 005. 336(477)

Белоусова О.С.,

к.держ.упр.,

доцент кафедри менеджменту

організацій та логістики

Запорізького національного університету

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОЦЕСУ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА
ЯКОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Анотація. Статтю присвячено дослідженню критеріїв ефективності та якості державного управління та практичних аспектів їх застосування в системі державного управління України.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, якість управління, критерії оцінки ефективності, індикатори якості державного управління, інтегральний показник якості державного управління.

Белоусова Е.С.,

к.гос.упр., доцент кафедри менеджмента

организаций и логистики Запорожского

Национального университета

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ
ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ**

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню критерієв ефективності, якості державного управління і практичних аспектів їх застосування в системі державного управління України.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной власти, качество управления, критерии оценки эффективности, индикаторы качества государственного управления, интегральный показатель качества государственного управления.

Belousova E.S.,

k.gos.upr., associate Professor of management
and logistics Zaporizhzhya national University

TOPICAL ISSUES OF THE PROCESS OF EVALUATION OF EFFICIENCY AND QUALITY IN THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT OF UKRAINE

Annotation. The article is devoted to the criteria of the efficiency, quality of public administration and practical aspects of their application in the system of state management of Ukraine.

The article is devoted to the study of performance criteria, the quality of governance and the practical aspects of their application in the system of state management of Ukraine.

In international practice, there are various integral indicators for evaluating the effectiveness of state management that were developed by international organizations and evaluate this or that state in terms of efficiency of management processes and the work of the authorities. But we believe that there are certain questions about the objectivity of this assessment and possible use in the controlling system of the state management, in particular in Ukraine.

The actuality of the research is due to the need of reforming the system of state governance in Ukraine, which of course requires the formation and implementation of criteria and indicators for evaluating the effectiveness and quality of the work of the organs of power and public administration system in General.

Evaluation of effectiveness should present continuous, the total evaluation process of the activities of government bodies, structural units and civil servants, the content of which shall be reduced to: formation of the system of performance indicators; the development of standards (standards and procedures) effectiveness; measurement of performance indicators; comparison of actual performance with the requirements of these standards.

The article describes the main requirements to the criteria for evaluating the effectiveness of public administration, the main global instrument for measuring the effectiveness of public administration, namely the integrated indicator of the quality of public administration (GRICS Governance Research Indicator Country Snapshot) and key parameters of the quality of public administration.

According to the results of the study can be argued that in modern Ukrainian practice practically not used to assess the quality of the institutions of executive power on the basis of final results and intermediate that is a serious problem. Such appraisal (criteria and indicators) is certainly necessary, not only for the consecration of the results of the work of the authorities to society, but also to adjust the system of state management in different aspects.

The development of this assessment requires, first of all the formation of standards and models of good governance, on the basis of which must be formed internal indicators and criteria for evaluating the efficiency of state management in Ukraine. We believe that such standards should be strictly individual for Ukraine, taking into account national peculiarities

of the development potential of the economy, the mental perception by the society of the state management system and be sure to take into account the international experience of effective functioning of state authorities.

Key words: public administration, public authorities, the quality management, assessment criteria of efficiency, quality indicators of public administration, the integral indicator of the quality of public administration.

Постановка проблеми. Реалії існування нашого суспільства в даний час, сувора дійсність, до якої всі змушені пристосовуватися, перебувають у прямій залежності від ефективності державного управління та нерозривно пов'язані з нею. Характеристика ефективності органів державної влади багатогранна і залежить від цілей, сформованих суб'єктом оцінювання. При цьому, застосовуючи ту або іншу технологію оцінювання ефективності, необхідно чітко виділяти: суб'єкт оцінювання (його позицію, цільові та ціннісні орієнтири); об'єкт оцінювання (ним може стати вся система управління або окремих її елемент, наприклад сфера діяльності - процес, результат чи наслідки; структурно-інституційний аспект, кадри); інструментарій ефективності (моделі, аспекти, види і технології оцінки ефективності).

Для оцінки діяльності органів державної влади необхідно з загальних критеріїв (економічність, ефективність і результативність) виділити конкретні. Цей момент є основним у підготовці до проведення оцінки. Нажаль, мало хто не погодиться із висновком про невисоку ефективність державного управління в Україні і не лише зараз, а й за всі роки незалежності. При цьому вважаємо цей висновок достатньо суб'єктивним, в силу відсутності єдиного погляду на ефективність та критерії ефективності державного управління, як серед органів влади, суспільства, так і науковців.

У міжнародній практиці використовуються різні інтегральні показники для оцінки ефективності державного управління, які були розроблені міжнародними організаціями, вони дають певну оцінку тій чи іншій державі з позиції ефективності управлінських процесів, та роботи органів влади, але ж виникає питання про об'єктивність цієї оцінки та можливість її використання в системі контролінгу державного управління всередині країни.

Аналіз наукового доробку. Досить ґрунтовними є праці пов'язані з передовими розробками в області забезпечення ефективності державного управління, вітчизняних та російських вчених серед яких: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, З. Балабаєва, Д. Зеркін, В. Ігнатов, В. Князєв, В. Козбаненко, А. Колодій, В. Мартиненко, П. Надолішній, Н. Нижник, Г. Одінцева, А. Решетніченко, Л. Сморгунов, Ю. Сурмін, Г. Цветков, та зарубіжних фахівців таких, як М. Хольцер, Мері Е. Гай, Даніель В. Мартин.

При цьому слід зазначити, що зарубіжні дослідження ефективності державного управління, позбавлені певної специфіки використання її критеріїв та принципів на практиці для України, крім того вважаємо недостатньо дослідженими питання розробки загальних, інтегральних критеріїв ефективності державного управління на законодавчому рівні.

Метою статті є дослідження критеріїв ефективності, якості державного управління та практичні аспекти їх застосування в системі державного управління України.

Виклад основного матеріалу. З точки зору ефективності може оцінюватись будь-який аспект або характеристика діяльності органів державної влади, що розглядається як соціальна цілісна система. Ефективність, як інтегральна та структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організувати та яким необхідно управляти. Оцінка ефективності повинна представляти собою безперервний, тотальний процес оцінки діяльності органів влади, структурних підрозділів і державних службовців, зміст якого зводиться до: вибору системи показників ефективності; розробки стандартів (нормативів і процедур) ефективності; виміру показників ефективності; співставленню фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів.

У розробці критеріїв оцінки необхідна деяка гнучкість. Критерій ефективності - ознаки, межі, сторони прояви управлінської діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Показник ефективності - це певна міра, що дозволяє порівняти фактичну діяльність органів влади / співробітників з бажаною або необхідною; діяльність органу влади у різні часові періоди; діяльність різних органів у порівнянні один з одним. Серед основних вимог, що пред'являються до критеріїв оцінки, можна виділити наступні:

- критерії повинні вести до здійснення завдань оцінки і охоплювати всі виявлені проблеми;
- критерії повинні бути достатньо конкретними з тим, щоб можна було здійснити оцінку на практиці;
- критерії повинні підкріплюватися відповідними доводами та/або вступати з авторитетних джерел.

Крім того, критерії, використовувані для оцінки діяльності органів влади, повинні бути узгоджені між собою, а також з тими критеріями, які використовувалися в попередніх оцінках.

Залежно від змісту проблеми під якістю державного управління розуміється різний діапазон характеристик держави і його інститутів. Іноді під цим поняттям мають на увазі якість держави в цілому, як єдності трьох гілок влади - законодавчої, виконавчої, судової. Звідси впливає і набір компонентів оцінки, в який входять характеристики підзвітності влади, її прозорості, дотримання верховенства закону[1]. Для оцінки якості

державного управління з безпосередніми результатами, необхідне умовно ідеальне уявлення про стан його інститутів та їх функціонуванні. Таке подання може бути отримано, по-перше, з аналізу нормативної правової бази, по-друге, на основі вивчення кращих практики державного управління [2].

Завдання створення комплексної системи індикаторів вимірювання якості державного управління і методології їх практичного застосування почали формулюватися в кінці 1990-х рр. До теперішнього часу вже є значний практичний досвід і методичний потенціал організації моніторингу та міждержавних зіставлень у досліджуваній сфері в певний період часу.

Основний глобальний інструмент вимірювання ефективності державного управління, а саме Інтегральний показник якості державного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), дозволяє проводити сукупне вимірювання показників за шістьма параметрами державного управління, які вважаються визначальними базовими факторами рівнів корупції. Цей показник був розроблений на основі декількох сотень змінних, взятих з різних джерел (індекси і результати досліджень, що здійснюються на регулярній основі міжнародними і неурядовими організаціями), і складається з 6 індексів, що відображають різні параметри державного управління.

Ці параметри були виділені на основі загального визначення, згідно з яким державне управління (Governance) розуміється як сукупність традицій та інституційних утворень, за допомогою яких органи влади керують країною, що включають: (а) процеси вибору, контролю і заміни уряду; (б) здатність уряду формулювати і проводити політику; (в) повага громадян і держави до інститутів, керівним соціальним і економічним взаємодією в суспільстві. Опис методології формування індексу і джерел даних наводиться у щорічній публікації за результатами чергового порівняльного дослідження [3]. В даний час методика Світового банку ґрунтується на наборі критеріїв якості державного управління автори дослідження: експерти Світового банку Даніель Кауфман (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) і Массімо Мاستруцци (Massimo Mastruzzi). Цей набір, у свою чергу, як вже зазначалося вище, включає шість індексів, що характеризують державне управління [7]:

– Право голосу та підзвітність (Voice and Accountability), з допомогою якого вимірюються різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Оцінці піддаються: ступінь можливості участі громадян у виборі уряду, ступінь незалежності преси.

– Політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence) включає групу показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду і його вимушеної відставки в результаті застосування насильства (включаючи тероризм і насильство всередині

країни). Даний індекс відображає, наскільки якість державного управління може викликати необхідність різких змін, зміну політичного курсу, а також підриває можливість мирних виборів керуючих структур громадянами.

– Ефективність уряду (Government Effectiveness) - індекс відображає якість держпослуг, якість бюрократії, компетенцію держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску, рівень довіри до політики, що проводиться урядом.

– Якість законодавства (Regulatory Quality) - значення даного індексу пов'язано із політикою, що проводиться. За допомогою нього вимірюються ті що суперечать ринковій економіці, заходи, такі як: контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

– Верховенство закону (Rule of Law) - індекс вимірює рівень довіри громадян до законів суспільства, і схильність до виконання цих законів. Він включає показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи.

– Контроль корупції (Control of Corruption) - індекс відображає сприйняття корупції в суспільстві (корупція розуміється як використання суспільної влади з метою вилучення приватної вигоди). Незважаючи на видиму простоту індексу, в ньому враховуються різні сторони явища, починаючи від частоти «додаткової оплати за те, щоб робота була зроблена» до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також існування «великої корупції» на високому політичному рівні та участі еліт в корупції [4].

Показник державного управління відображає комбінацію відповідей на питання про якість державного управління і будується на основі декількох сотень змінних, взятих з 25 різних джерел 18 організацій [6]. По кожному з шести наведених індексів дається бальна оцінка на основі вимірювання даних з великого числа вторинних джерел, а також цільових досліджень та вимірювань сприйняття, проведених компаніями, що займаються оцінкою ризиків, Інститутом європейського університету, вищими навчальними закладами, агентствами по вивченню суспільної думки і т. д. Так як використовується методика дозволяє виконувати оцінку як окремих компонентів, так і комплексну оцінку, то можна вибірково відстежувати лише окремі аспекти державного управління в залежності від потреб та призначення оцінки. Результат представляється у формі відсоткового значення по шкалі від 1 до 100. Відповідно, чим вище значення рейтингу, тим більш високу позицію має країна відносно ефективності державного управління [5].

У звіті Світового банку про якість державного управління на 2012 рік представлені дані, розраховані за підсумками 2011 року. У 2012 році

дослідження охоплює 215 держав і територій [7]. Цілком очевидно, що рейтинг України, на фоні розвинутих країн світу є не досить втішним, при цьому відносно Росії він є цілком достойним, але він надає можливість оцінити лише позицію країни відносно інших і цілком очевидно має певну частку суб'єктивізму, приведемо вибіркоче значення показників якості (табл. 1).

Таблиця 1

Показники якості державного управління в Україні за 2012 рік [7]

Показник	Україна	Росія	Австралія	Данія	Германія
1. Підзвітність державних органів влади та врахування суспільної думки	46	23	95	99	92
2. Політична стабільність та відсутність насилля	42	21	74	87	73
3. Ефективність роботи уряду	22	42	95	100	92
4. Якість законодавства	32	39	97	100	93
5. Верховенство закону	23	25	96	99	92
6. Стимування корупції	17	13	97	100	93

Для кожного з шести показників якості державного управління в таблиці наводиться рейтинг - від 0 до 100, який вказує місце країни серед всіх країн у світі. Відповідно, чим нижче рейтинг, тим гірше якість державного управління [8]. Проте (навіть при презумпції щирості експертів) головний недолік цього способу оцінки державного управління полягає в тому, що він розроблений для здійснення міждержавної оцінки шляхом зіставлення різних країн один з одним, а не для відстеження динаміки змін у даній сфері в якій-небудь одній країні. Дана система призначена для порівняльної оцінки положення, займаного різними країнами за певний проміжок часу [6].

Але існують куди більш значимі недоліки цієї методики. Основний недолік застосовуваного методу полягає в тому, що він спирається виключно на суб'єктивні індикатори і індикатори, засновані на сприйнятті, що підвищує ризик зсуву рейтингових оцінок. Найпоширеніший ризик полягає в тому, що країни з високим рівнем економічного розвитку часто сприймаються як країни з більш якісними системами державного управління, що призводить до зміщення оцінок. Не можна ігнорувати і очевидність політичної заангажованості ряду підходів, і вплив іміджевих оцінок. Крім того, результати даної оцінки, аж ніяк конструктивно не впливають на зміни в системі державного управління всередині країни, бо, не існує інструментів коригування недоліків системи державного управління на підставі оцінених критеріїв, принаймні в Україні.

Висновки. Критерії і індекси ефективності та якості державного управління базуються на експертних оцінках і дають порівняльну характеристику різних сторін функціонування управлінських рішень, та сигналізують про наявність проблем у тій чи іншій області.

Поряд з міжнародними індексами в практиці багатьох країн використовуються національні оцінки. У США, наприклад, оцінка якості державного управління організована як конкурсний некомерційний проект (GPP - government performance project), фінансований донорськими організаціями. Оцінці підлягають рівень фінансового менеджменту, і в цілому система управління за результатами, управління персоналом, інформаційними технологіями, капітальними витратами. За цими параметрами порівнюються штати і графства [8].

У Швеції Агентство фінансового менеджменту будує рейтинги якості фінансового управління в органах виконавчої влади з метою моніторингу виконання встановлених у цій сфері стандартів. Цей рейтинг використовується Міністерством фінансів для формування своєї переговорної позиції при розгляді бюджетних заявок відомств [9].

У сучасній українській практиці державного управління майже не використовуються оцінки якості інститутів виконавчої влади як на основі кінцевих, так і безпосередніх результатів, що є певною проблемою. Така оцінка (критерії, індикатори) безумовно є необхідною, не лише для висвітлення результатів роботи державної влади перед суспільством, а й для коригування системи державного управління. Розробка такої оцінки потребує формування перш за все стандартів та моделей ефективного державного управління, на підставі яких повинні бути сформовані внутрішні індикатори та критерії оцінки ефективності державного управління в Україні. Такі стандарти повинні бути суто індивідуальними для України, з урахуванням національних особливостей, потенціалу розвитку економіки, ментального сприйняття суспільством системи державного управління, але при цьому обов'язково повинні враховувати міжнародний досвід ефективного функціонування органів державної влади та міжнародні стандарти, індикатори та критерії ефективності державного управління.

Використані джерела інформації:

1. Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 3.
2. Барциц, И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.
3. Иванова Н.Л., Васильев О.А. Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. – С. 171–186.

4. Клименко А.В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2008. № 6. – С. 55–70.
5. Управление изменениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.management.com.ua/ct/ct028.html>.
6. Edenborough, R. (2005) *Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres*. Kogan Page, Limited, 2005.
7. Kaufmann, D. *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2012* / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi; The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. - 102 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.
8. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service / State Service Commission, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ssc.govt.nz>.
9. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

References:

1. Aleskerov F.T., Holovschynskij K.Y., Klymenko A.V. Otsenky kachestva hosudarstvennoho upravleniya. Preprynt WP8/2006/02. – М.: HU VShE, 2006. – С. 3.
2. Bartsyts, Y. N. Pokazately efektyvnosti hosudarstvennoho upravleniya (sub'ektyvnyj vzghliad na mezhdunarodnye standarty) // Predstavitel'naia vlast' XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentaryy, problemy. 2008. №1 [Elektronnyj resurs]. Rezhym dostupu: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.
3. Yvanova N.L., Vasylyev O.A. Kadrovaia polytyka v hosudarstvennom upravlenyy: problemy y poysky ykh resheniya. Voprosy hosudarstvennoho y munitsypal'noho upravleniya. 2011. № 2. – С. 171–186.
4. Klymenko A.V. Yspolnytel'naia vlast' kak ob'ekt monytorynha y otsenky / Problemnyj analiz y hosudarstvenno-upravlencheskoe proektyrovanye. 2008. № 6. – С. 55–70.
5. Upravlenye yzmenenyamy. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.management.com.ua/ct/ct028.html>.
6. Edenborough, R. (2005) *Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres*. Kogan Page, Limited, 2005.
7. Kaufmann, D. *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2012* / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi; The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. - 102 r. [Elektronnyj resurs]. Rezhym dostupu: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.
8. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service / State Service Commission, 2001. [Elektronnyj resurs]. Rezhym dostupu: <http://www.ssc.govt.nz>.
9. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК :351.82:332.14 (477.83)

Бурик З.М.,

к. держ. упр.,
ст. викл. Львівського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ І РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ТА ПРОГРАМ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Анотація. У науковій статті розкрито значення стратегічного планування, наведено засоби реалізації стратегії розвитку регіону, що включають : план заходів щодо реалізації стратегії, виконавців та терміни виконання; цільові регіональні програми, що спрямовані на вирішення специфічних проблем регіональної економіки; стратегій окремих територій регіону (районів, міст, селищ, сіл). Проаналізовано особливості розробки стратегії Львівської області до 2015 року; формування складу робочих груп. Виокремлено головні недоліки реалізації цільових комплексних програм. Запропоновано напрями удосконалення стратегічного планування у сучасних умовах : скорочення кількості документів, що визначають перспективи розвитку регіону; узгодження різнопланових цілей, визначених у цих документах; орієнтацію на реальні інвестиційні проекти; оптимізацію процедур розроблення й затвердження регіональних стратегій.

Ключові слова: стратегія, програма, стратегічні цілі, завдання, стратегічне планування.

Бурик З.М.,

к. гос. упр., старший преподаватель
Львовского регионального института
государственного управления Национальной
академии государственного
управления при Президенте Украины

ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Аннотация. В научной статье раскрыто значение стратегического планирования, приведены средства реализации стратегии развития региона, включают : план мероприятий по реализации стратегии, исполнителей и сроки выполнения; целевые региональные программы, направленные на решение специфических проблем региональной экономики; стратегий отдельных территорий региона (районов, городов, поселков, сел). Проанализированы особенности разработки стратегии Львовской области до 2015 года; формирование состава рабочих групп. Выделены главные недостатки реализации целевых комплексных программ. Предложены направления совершенствования стратегического планирования в современных условиях : сокращение количества документов, определяющих перспективы развития региона; согласование разноплановых целей, определенных в этих документах; ориентацию на реальные инвестиционные проекты; оптимизацию процедур разработки и утверждения региональных стратегий.

Ключевые слова: стратегия, программа, стратегические цели, задачи, стратегическое планирование.

Buryk Z.M.,

PhD., century. off. Lviv Regional Institute of Public Administration National
Academy of Public Administration the President of Ukraine

FEATURES OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF STRATEGIES AND PROGRAMS OF DEVELOPMENT OF REGION

Annotation. In a scientific article the importance of strategic planning, given a means of implementing the development strategy of the region include: an action plan to implement the strategy, timeframes and implementation; targeted regional programs aimed at solving specific problems of the regional economy; strategies of the individual areas of the region (districts, cities, towns, villages). The features of the development strategy of Lviv region until 2015; formation of working groups. Highlighted the major drawbacks of targeted integrated programs. Proposed ways of improving strategic planning in modern conditions: reducing the number of documents outlining the future development of the region; harmonization of diverse objectives defined in these documents; focus on real investment projects; streamline procedures for developing and approving regional strategies.

Key words: strategy, strategic goals, objectives, and strategic planning.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах необхідності забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіону особливо актуальними є питання розробки та реалізації стратегічних планів та програм розвитку території, враховуючи особливості розвитку окремої території, з мінімізацією ризиків, загроз та слабких сторін в їх економічному розвитку. Необхідними умовами впровадження стратегічних планів – є оптимальний перерозподіл ресурсів та максимальне використання сильних сторін розвитку території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В. М. Вакуленко [1], З. С. Варналій [2], О. І. Васильєва [3], Л. І. Дідківська [4], М. І. Долішній [5], Г. О. Дробенко [6], О. П. Крайник [8], В. С. Куйбіда [9], Ю. П. Шаров [20] та інші. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте, даними науковцями недостатньо окреслена проблематика стратегічного планування у окремих регіонах.

Формулювання цілей статті. Відповідно, цілями наукової статті – є аналіз особливостей формування стратегій та програм за досвідом Львівської області, постановки цілей розвитку регіону; окреслення проблем реалізації програм регіону; запропонувати напрями удосконалення стратегічного планування у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегічне планування є найважливішим напрямом планової діяльності не тільки організації, а й регіону в цілому й визначає зміст основної функції управління. Суть стратегічного планування полягає у виділенні істотного у всьому комплексі змін, бажаного і можливого становища організації, регіону чи територіальної громади у майбутньому [1, с.14]. Варто зазначити, що

застосування програмно-цільового методу планування соціально-економічного розвитку регіону має багато переваг [7]: збалансоване поєднання потреб та інтересів усіх суб'єктів управління регіону; забезпечення сталого розвитку; застосування системного підходу до визначення та групування основних цілей із завдань програм розвитку економіки та соціальної сфери регіону; концентрація обмежених матеріальних і фінансових ресурсів на вирішення особливо важливих питань соціально-економічного розвитку регіону.

Запровадження стратегії розвитку регіону відбувається в процесі розроблення та реалізації на її базі комплексу програмно-планових і нормативних документів, зокрема таких [16, с. 12-13]: плану заходів щодо реалізації стратегії, під час яких мали реалізовуватися визначені нею завдання, відповідальні організації, терміни виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати; щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону, що розроблялись на основі стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії; цільових регіональних програм, що спрямовані на вирішення специфічних проблем регіональної економіки; стратегій розвитку внутрішніх територій регіону (та окремих міст, селищ, сіл), що визначають основні пріоритети та цілі розвитку територій в рамках реалізації загальних пріоритетів та завдань.

Аналізуючи досвід Львівської області щодо розробки та реалізації стратегії та програм, варто зазначити, що організація роботи здійснювалась у спосіб розробки та реалізації Стратегії розвитку Львівської області до 2015 року, програм соціально-економічного розвитку області на відповідний рік та регіональних програм, що є пріоритетними для розвитку регіону. Цілями розробки Стратегії визначено пріоритети, сформовані у державній стратегії розвитку, відповідно до Постанови КМУ «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року»: розвиток прикордонного співробітництва; розбудову інфраструктури на пунктах пропуску через державний кордон; розбудову транспортної мережі, розвиток логістики; реструктуризація вугільної, гірничо-видобувної та хімічної промисловості; розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва; розвиток курортно-рекреаційної сфери; створення науково-виробничих кластерів тощо [11]. А відповідно, місією Стратегії – підвищення якості життя населення Львівщини, створення умов для їхньої самореалізації та розвитку [19]. Основним організатором у процесі розробки та реалізації Стратегії було Головне управління економіки облдержадміністрації, та інші управління облдержадміністрації, зокрема – Головне управління статистики у Львівській області. У напруженні проекту Стратегії брали участь і зацікавлені сторони, зокрема підприємства та організації, науковці, громадські організації тощо (див. рис. 1).

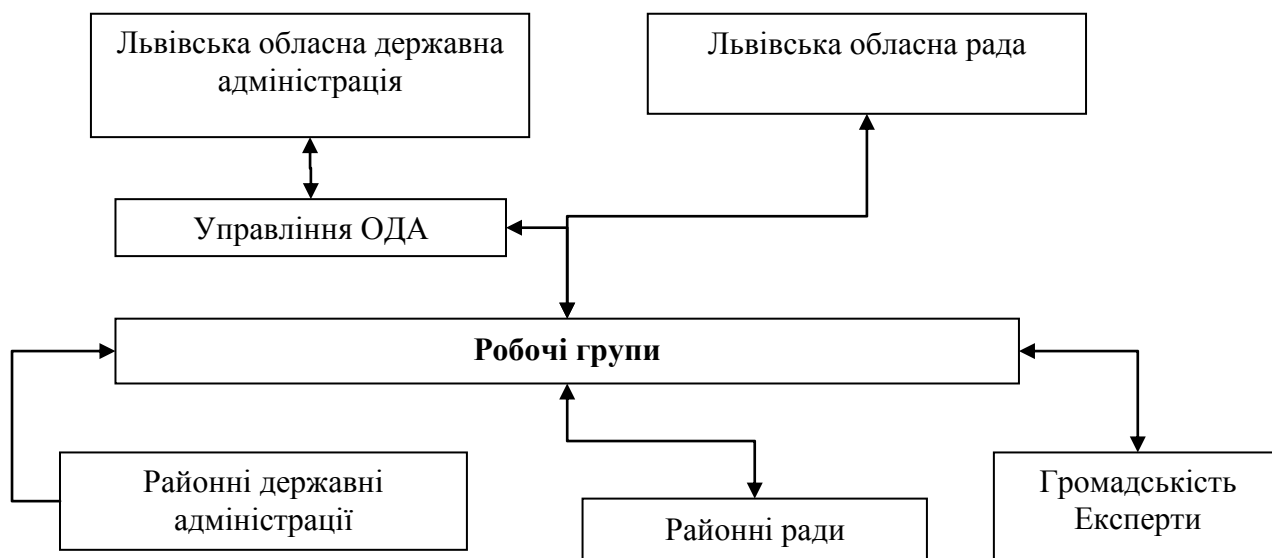


Рис. 1. Формування складу робочих груп під час розробки проекту Стратегії розвитку Львівської області до 2015 року

За задумом, реалізація Стратегії розвитку Львівської області мала забезпечити [19]: зменшення безробіття й підвищення рівня зайнятості населення; збільшення доходів населення та його купівельної спроможності, що, у свою чергу, мало привести до підвищення рівня життя й стандартів проживання; збільшення надходжень до місцевих бюджетів і спроможності фінансувати регіональні та місцеві соціальні програми; поліпшення умов особистого розвитку, що стимулюватиме людей жити й працювати в регіоні; зменшення соціальної напруги в суспільстві й збільшення довіри громади до регіональних і місцевих органів влади.

Варто зазначити, що на етапі розробки та реалізації Стратегії недостатньо залучались територіальні громади та органи місцевого самоврядування, що, на нашу думку, вказує на недостатню участь окремих територій у забезпеченні виконання стратегії.

На виконання стратегії затверджено цільові програми розвитку регіону, зокрема : Програма соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2013 рік, що напрацьована згідно Закону України від 23.03.2000 №1602-111 «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [10] та постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 №621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» [13] та інші галузеві програмні документи (див. рис. 2).

Пріоритетними напрямками економічного і соціального розвитку Львівщини на 2013 рік визначено наступні [12]: модернізація виробництва та інфраструктури; підвищення соціальних стандартів життя; забезпечення умов для соціально-економічного зростання.



Рис. 2. Засоби реалізації Стратегії розвитку Львівської області до 2015 року

Серед галузевих програм можемо виділити : Програму інвестиційного розвитку Львівської області на 2011-2015 роки, рішення облради від 17.05.2011 р. № 126; Регіональну програму з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2012 - 2014 роки, рішення обласної ради від 16.03.2012 р. № 403; Програму енергозбереження для населення Львівщини на 2013 - 2016 роки, рішення облради від 19.02.2013 № 680; Програму розвитку освіти Львівщини на 2013-2016 роки, рішення обласної ради від 26.04.2013 № 726; Програму та напрями використання коштів в галузі сільського та лісового господарства Львівщини на 2013 - 2015 роки, рішення обласної ради від 16.05.2013 № 760 та інші [14], див. рис. 3.

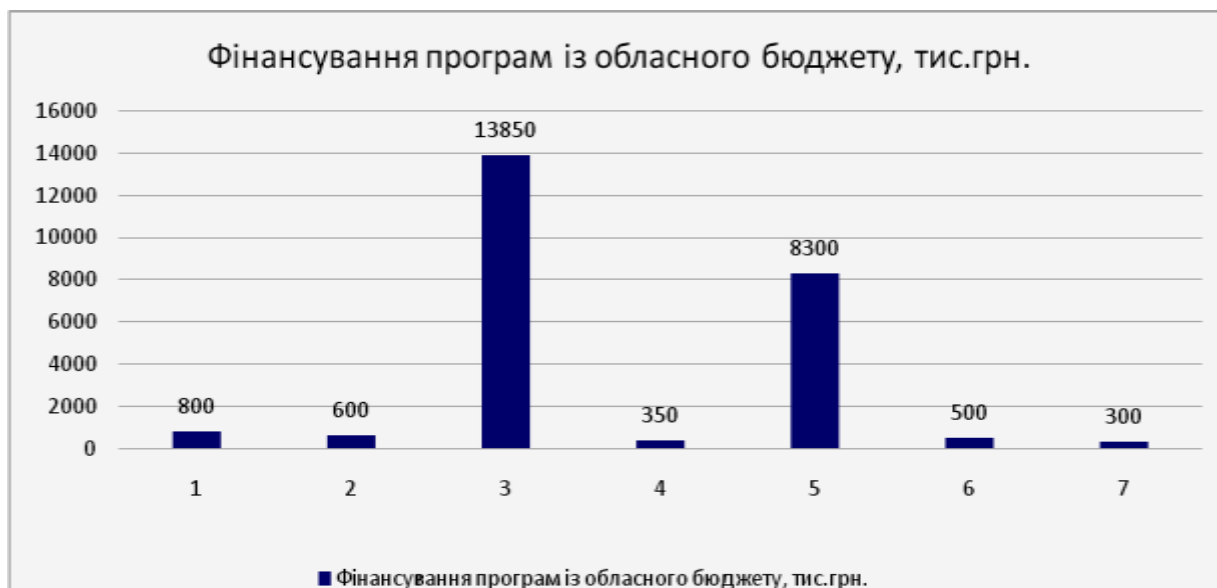


Рис. 3. Фінансування цільових програм розвитку Львівської області за напрямками, тис.грн.*

* Примітки : 1 –Програма інвестиційного розвитку Львівської області на 2011-2015 роки, рішення облради від 17.05.2011 р. № 126; 2 –Регіональна програма з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2012 - 2014 роки, рішення обласної ради від 16.03.2012 р. № 403; 3 –Програма розвитку освіти Львівщини на 2013-2016 роки, рішення обласної ради від 26.04.2013 № 726; 4 –програма розвитку туризму та рекреації у Львівській області на 2011-2013 роки, рішення облради від 24.05.2011 № 136; 5 –Програма та напрями використання коштів в галузі сільського та лісового господарства Львівщини на 2013 - 2015 роки, рішення обласної ради від 16.05.2013 № 760; 6 – Регіональна програма розвитку малого і середнього підприємництва у Львівській області на 2013 - 2015 роки; 7 –Регіональна цільова економічна програма енергоефективності у Львівській області на 2013 - 2015 роки.

Головними недоліками реалізації цільових комплексних програм та причинами її невисокої ефективності залишаються: відсутність планування і реалізації в області великих інфраструктурних проектів та мають інвестиційний характер; більша частина витрат має обслуговуючий та супроводжувальний характер (розробка програм і проектів, консультування, промоція, моніторинг реалізації програм, обслуговування Інтернет-сторінок тощо); необґрунтовано малі обсяги фінансування окремих важливих в контексті економічного розвитку програм (підтримки малого підприємництва, розвитку туризму та рекреації, транскордонного і міжнародного [18]. Дещо непропорційним є фінансування у таких напрямках розвитку регіону порівняно з іншими: енергоефективність, екологічний розвиток, розвиток туризму та рекреації, підтримка малого підприємництва, розвиток міжнародного транскордонного співробітництва та ін.

Окрім того, переважна більшість регіональних програм за своєю суттю представляють набір пропозицій, головним джерелом фінансування яких є бюджет. Це порушує принцип взаємної відповідальності регіональної влади та суб'єктів господарювання регіону і знижує гарантованість фінансування заходів програм. Більшість із регіональних

цільових програм мають прогнозно-спрямовану дію, не будучи повною мірою інструментом державного управління.

Серед проблем реалізації програм регіону – є недофінансування заходів програм та підвищення рівня витрат на їх реалізацію, що впливає на виконання цілей стратегії загалом. За результатами аналізу виконання Програми соціально-економічного і культурного розвитку Львівської області на 2012 рік можна зробити такі висновки [17]: планувалося виділити з обласного бюджету на фінансування цільових програм до Програми соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2012 р. кошти в обсязі 117,7 млн грн, втім, а фактично було профінансовано 105,7 млн грн, що становить 89,8 %; всього протягом року було профінансовано 47 підпрограм; при цьому за жодною з них не спостерігалось перевиконання планових показників; необґрунтоване збільшення витрат на виконання планових завдань.

Недоліками у процесі розробки та реалізації стратегії – є відсутність завдань окремого галузевого розвитку у тексті стратегії за напрямками, неузгодженість цілей окремих програм для виконання стратегічних заходів, формальність системи моніторингу виконання стратегії тощо. Серед нереалізованих заходів стратегії залишились такі : проведення модернізації промисловості, зростання обсягів промислового виробництва (за останні роки індекси промислової продукції регіону не змінились – у 2012 р. – 101,6 %, у 2013 р. – 101,2%); зменшення негативної динаміки обсягу будівництва (індекси обсягів будівельних робіт надалі демонструють падіння – у 2012 р. – 73,6 %, у 2013 р. – 92,8%); формування сприятливого середовища підприємництва (на сьогодні спостерігається зменшення кількості суб'єктів підприємницької діяльності на 10тис.нас. із 80 у 2011 р. до 68 у 2012 р.; подібна тенденція у по кількості малих підприємств – 73 та 64 відповідно); не реалізована і структурна реорганізація галузі охорони здоров'я; є проблеми із впровадженням інноваційних технологій у регіональну економіку.

З огляду на це стратегічне планування та прогнозування розвитку регіонів повинно мати на меті: скорочення кількості документів, що визначають перспективи розвитку регіону; узгодження різнопланових цілей, визначених у цих документах; забезпечення єдності підходів, урахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку країни та регіону а також в межах регіону та окремих територіальних одиниць; орієнтацію на реальні інвестиційні проекти; оптимізацію процедур розроблення й затвердження регіональних стратегій. Для покращення системи стратегічного планування в регіоні варто : підвищити рівень фінансування реальних інвестиційних проектів (при якому більшість фінансування виділяється на інвестиційні цілі а не на промоційні) – мале підприємство, інвестиції інновації; урівноважити фінансування окремих програм зменшивши їх загальну кількість; зменшити горизонт цілей у

програмах, які є недосяжними протягом одного року, натомість поставивши реалістичні по часовим та фінансовим рамках завдання; здійснення планування витрат не залежно від фінансування попередніх періодів, а виходячи із необхідних заходів для розвитку регіону; підвищити якість економічного моніторингу результатів програм за допомогою громадськості.

З метою оптимізації процедур розробки й затвердження стратегій, робочі групи із розробки стратегії розвитку регіону необхідно формувати за галузевими або спеціальними напрямками (економічним, євроінтеграційним, інноваційним, екологічним та рекреаційним, або можливі інші напрями з поділом на піднапрями). Зокрема, до складу кожної робочої групи за профілем варто залучати: у якості організаторів – представників міністерств, Головного управління економіки та інвестицій облдержадміністрацій, представників профільних управлінь облдержадміністрацій, представників районних та міських відділень профільних управлінь, представників спеціалізованих депутатських комісій, райдержадміністрацій, виконкомів міських рад; у якості консультантів – навчальні заклади, дослідні центри, наукові установи та спеціалізовані фонди; у якості громадськості – представників інтересів громадськості – громадських організацій, бізнес-асоціацій тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Для ефективної реалізації стратегій та програм регіонального розвитку потрібно усунути неузгодженість та нереалістичність цілей окремих програм, забезпечити першочергові пріоритети програмам підтримки реального сектору економіки, а не програмам у яких основними заходами – є заходи консультативно-інформаційного спрямування, забезпечити фінансування пріоритетних напрямків розвитку території; усунути організаційні та технічні проблеми у реалізації програм. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямку можуть бути проблеми оптимізації розподілу бюджетних коштів для забезпечення ефективного розвитку території за пріоритетними напрямками.

Використані джерела інформації:

1. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Тертичка В. В. Стратегічне планування. / О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008.–138 с.
2. Варналій З. С. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення [Текст] : зб. офіц. док. / З.С. Варналій (ред.) ; Національний ін-т стратегічних досліджень . – К. : НІСД, 2004. – 520 с.
3. Васильєва О. І. Трансформація регіонального управління в умовах реформування владних відносин в Україні [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О.І. Васильєва; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2010. – 38 с.
4. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки[Текст] : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 68.

5. Долішній М. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні / М. Долішній // Регіональна економіка. [Текст]. – 1999. – № 3. – С. 7–18.
6. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад [Текст] : метод. посіб. / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський ; Центр муніципального і регіонального розвитку ; Міжнародний фонд "Відродження". – Львів : "СПОЛОМ", 2001. – 118 с.
7. Котов Є. В. Програмно-цільове планування, як інструмент забезпечення сталого розвитку промислового регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.econindustry.org/arhiv/html/2010/st_49_05.pdf.
8. Крайник О. П. Регулювання економічного розвитку регіону [Текст] / О. П. Крайник ; Наук.-дослід. фінанс. ін-т. – К. : НДФІ, 2007. – 296 с.
9. Куйбіда В. С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 176 с.
10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : Закон України від 23.03.2000 №1602-111 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.
12. Про затвердження Програми соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2013 рік [Електронний ресурс] : рішення Львівської обласної ради № 500 від 15.05.2012 р. – Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/programs.php>. – Назва з екрану.
13. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 №621 – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.
14. Сайт Львівської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/>.
15. Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські наукові записки [Текст]. – 2007. – № 3. – С. 167–171.
16. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
17. Стратегічний моніторинг регіонального розвитку Львівської області у січні-березні 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lv.niss.gov.ua/public/File/1/LF_Monitoring_1_2013-9b65f.pdf.
18. Стратегічний моніторинг розвитку регіонів у січні-березні 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/reg_monitor-f111b.pdf.
19. Стратегія розвитку Львівської області до 2015 року: економіка: суспільство: середовище: моніторинг за 2007 рік [Текст] / за наук. ред. С. Матковського ; Головне Управління статистики у Львівській області. – Львів. – ЛОДА, 2008. – 189 с.
20. Шаров Ю. П. Методологічне забезпечення програмування розвитку публічних інституцій та якості їх діяльності [Текст] : наук. розроб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко [та ін.]. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.

References:

1. Berdanova O. V., Vakulenko V. M., Tertychka V. V. Stratehichne planuvannia. / O.Berdanova, V.Vakulenko, V.Tertychka. – L.: ZUKTs, 2008.–138 s.
2. Varnalij Z. S. Rehional'na polityka Ukrainy: instytutsijno-pravove zabezpechennia [Tekst] : zb. ofits. dok. / Z.S. Varnalij (red.) ; Natsional'nyj in-t stratehichnykh doslidzhen' . – K. : NISD, 2004. – 520 s.
3. Vasyl'ieva O. I. Transformatsiia rehional'noho upravlinnia v umovakh reformuvannia vladnykh vidnosyn v Ukraini [Tekst]: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / O.I. Vasyl'ieva; NAN Ukrainy, Rada po vyvch. produkt. syl Ukrainy. – K., 2010. – 38 s.
4. Didkivs'ka L. I. Derzhavne rehuliuвання ekonomiky [Tekst] : navch. posib. / L. I. Didkivs'ka, L. S. Holovko. – K. : Znannia-Pres, 2002. – С. 68.
5. Dolishnij M. Aktual'ni problemy formuvannia rehional'noipolityky v Ukraini / M. Dolishnij // Rehional'naekonomika. [Tekst]. – 1999. – № 3. – С. 7–18.
6. Drobenko H. O. Stratehichne planuvannia rozvytku terytorial'nykh hromad [Tekst] : metod. posib. / H. O. Drobenko, R. L. Brusak, Yu. I. Svirs'kyj ; Tsentri munitsypal'noho i rehional'noho rozvytku ; Mizhnarodnyj fond "Vidrodzhennia". – L'viv : “SPOLOM”, 2001. – 118 s.
7. Kotov Ye. V. Prohramno-tsil'ove planuvannia, iak instrument zabezpechennia staloho rozvytku promyslovoho rehionu [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : http://www.econindustry.org/arhiv/html/2010/st_49_05.pdf.
8. Krajnyk O. P. Rehuliuвання ekonomichnoho rozvytku rehionu [Tekst] / O. P. Krajnyk ; Nauk.-doslid. finans. in-t. – K. : NDFI, 2007. – 296 s.
9. Kujbida V. S. Suchasni problemy i rehional'ni osoblyvosti mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Tekst] / V. S. Kujbida. – L'viv : Litopys, 2001. – 176 s.
10. Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku Ukrainy [Elektronnyj resurs] : Zakon Ukrainy vid 23.03.2000 №1602-111 – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
11. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehional'noho rozvytku na period do 2015 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainyvid 21 lypnia 2006 r. № 1001 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.
12. Pro zatverdzhennia Prohramy sotsial'no-ekonomichnoho ta kul'turnoho rozvytku L'vivs'koi oblasti na 2013 rik [Elektronnyj resurs] : rishennia L'vivs'koi oblasnoi rady № 500 vid 15.05.2012 r. – Rezhym dostupu : <http://www.oblrada.lviv.ua/programs.php>. – Nazva z ekranu.
13. Pro rozroblennia prohnoznykh i prohramnykh dokumentiv ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku ta skladannia proektu derzhavnogo biudzhetu [Elektronnyj resurs] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.04.2003 №621– Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.
14. Sajt L'vivs'koi oblasnoi rady [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.oblrada.lviv.ua/>.
15. Stechenko D. M. Prohramno-tsil'ova oriientsiia v upravlinni sotsial'no-ekonomichnym rozvytkom rehionu / D. M. Stechenko // Universytets'ki naukovy zapysky [Tekst]. – 2007. – № 3. – S. 167–171.
16. Stratehii rozvytku rehioniv: shliakhy zabezpechennia diievosti.Zbirnyk materialiv «kruhloho stolu» / za red. S. O. Biloi. – K. :NISD, 2011. – 88 s.
17. Stratehichnyj monitorynh rehional'noho rozvytku L'vivs'koi oblasti u sichni-berezni 2013 roku [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : http://lv.niss.gov.ua/public/File/1/LF_Monitoring_1_2013-9b65f.pdf.

18. Stratehichnyj monitorynh rozvytku rehioniv u sichni-berezni 2013 roku [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/reg_monitor-f111b.pdf.
19. Stratehiia rozvytku L'vivs'koi oblasti do 2015 roku: ekonomika: suspil'stvo: seredovysche: monitorynh za 2007 rik [Tekst] / za nauk. red. S. Matkovs'koho ; Holovne Upravlinnia statystyky u L'vivs'kij oblasti. – L'viv. – LODA, 2008. – 189 s.
20. Sharov Yu. P. Metodolohichne zabezpechennia prohramuvannia rozvytku publichnykh instytutsij ta iakosti ikh diial'nosti [Tekst] : nauk. rozrob. / Yu. P. Sharov, I. A. Chykarenko, O. O. Chykarenko [ta in.]. – K. : NADU, 2009. – 52 s.

Рецензент: Крайник О.П., д.е.н., професор

УДК 614.8.01

Гудович О.Д.;

к.т.н, доцент, с.н.с.,

доцент кафедри управління у надзвичайних ситуаціях;

Переверзін Ю.П.;

к.військ.н., доцент,

науковий співробітник наукового відділу

Тищенко В.О.,

к.держ.упр., доцент,

вчений секретар,

Інституту державного управління у сфері цивільного захисту

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ НАСЕЛЕННЯ ДО ДІЙ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ МИРНОГО ЧАСУ ТА В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

Анотація. У науковій статті досліджується реалізація вимог законодавчих і нормативно-правових актів з питань підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях техногенного, природного та воєнного характеру. Відповідно, організація дій населення розглядається з точки зору реалізації правил поведінки людей за для збереження їх життя та здоров'я і має на меті впровадження загальних алгоритмів, спрямованих на запобігання випадків впливу конкретних загроз та небезпек, швидкої і ефективної ліквідації можливих наслідків від них.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, підготовка населення, інформаційне забезпечення.

Гудович О.Д.,

к.т.н, доцент, с.н.с., доцент кафедри управління в чрезвычайних ситуаціях;

Переверзін Ю.П.,

к.в.н., доцент, научний сотрудник научного отдела;

Тищенко В.О.,

к.гос.упр., доцент, учёный секретарь, Института государственного управления в
сфере гражданской защиты.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ВОПРОСОВ ПОДГОТОВКИ НАСЕЛЕНИЯ К ДЕЙСТВИЯМ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ МИРНОГО ВРЕМЕНИ И В ОСОБЫЙ ПЕРИОД

Аннотация. В научной статье исследуется реализация требований законодательных и нормативно-правовых актов в вопросах подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях техногенного, природного и военного характера. Соответственно, организация действий населения рассматривается с точки зрения реализации правил поведения людей в вопросах сохранения их жизни и здоровья и имеет цель внедрения общих алгоритмов действий населения, направленных на предупреждение случаев конкретных угроз и опасностей, быстрой и эффективной ликвидации их возможных последствий.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, подготовка населения, информационное обеспечение.

Gudovych O.D.,

cand.tech.sci, associate professor, senior research assistant, associate professor of the
department of administration in emergencies;

Pereverzyn Ju.P.,

cand.mil.sci., associate professor, researcher worker of the research department;

Tyschenko V.O.,

cand.. publ. adm., associate professor, academic secretary, Institute of the Public
Administration in Sphere of Civil Protection.

SOME ASPECTS OF PRACTICAL ISSUES REALIZATION OF THE POPULATION PREPAREDNESS FOR EMERGENCIES IN PEACETIME OR SPECIAL PERIOD

Annotation. In this paper the implementation of legislative and regulatory requirement's in terms of preparing the population for actions in emergencies of man-made, natural and military character is investigated. Correspondingly, the organization of population behaviour is considered from the perspective of implementation of rules of their conduct in life and health safety issues, as well as has the goal to establish common algorithms of actions aimed at preventing cases of specific threats, and fast and effective elimination of possible consequences. Gudovich o.d., k.t.n, associate professor, s.n.s., associate professor of management department in extraordinary situations.

In the scientific article realization of requirements legislative is probed and normatively legal acts on questions preparation of population to the actions in the extraordinary situations of technogenic, natural and military character. Accordingly, organization of actions of population is examined from point of realization of rules of conduct of people after for the maintainance of their life and health and has for an object

Therefore question in relation to organization of actions of population in the conditions of threat of origin or origin of extraordinary situations (NS) from point of realization of rules of conduct of people for the maintainance of their life and health is constantly actual and introductions of general algorithms of actions of population, directed

on prevention or avoidance of cases of influence of concrete threats and dangers, rapid and effective liquidation of possible consequences, from them have for an object. By the important aspect of effective practical realization of these algorithms

It is at the same time necessary to mark that in organization of theoretical preparation of population and in its practical realization there are many failings which can considerably reduce strength of population security accordingly. Analysis of the last researches. It is marked in previous researches [3, 4], that legislative, normatively legal and a methodical base in relation to the studies of population actions in NS needs revision. Also quality of the informative providing of population in relation to safety of vital functions needs in a revision. Not enough.

The studies of working population are carried out due to the money of subjects of menage (SG) in working hours at the place of work in obedience to the programs of preparation of workers to the actions in NS by course and individual studies, instructings (for SG with a quantity 50 and less persons), and also during the leadthrough of the special objective studies and trainings on questions CZ (farther – CZ). The programs of preparation of workers to the actions in NS are developed and become firmly established the leaders of SG on the base of the programs and

Organization of studies of children of preschool age, students and students, is carried out Department of education and science of Ukraine in obedience to the ratified properly on-line tutorials (from the study of safety, methods of defence, measures from influence of dangerous factors, caused NS, grant to medicare) and concerted from DSNS of Ukraine. Preparation of students of higher educational establishments to the actions in NS is carried out after normative educational disciplines of “Safety of vital functions” and “Civil defence”.

Keywords: emergency, population, information.

Постановка проблеми. Порушення нормальних умов життєдіяльності, спричинене небезпечними подіями техногенного, природного та воєнного характеру, створюють загрози і небезпеки життю та здоров'ю населення.

Тому питання щодо організації дій населення в умовах загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій (НС) з точки зору реалізації правил поведінки людей для збереження їх життя та здоров'я є постійно актуальними і мають на меті впровадження загальних алгоритмів дій населення, спрямованих на запобігання або уникнення випадків впливу конкретних загроз та небезпек, швидкої і ефективної ліквідації можливих наслідків від них. Важливим аспектом ефективної практичної реалізації цих алгоритмів дій є обізнаність людей щодо необхідної поведінки та дій в зоні НС або можливого ураження.

Разом з тим необхідно зазначити, що в організації теоретичної підготовки населення і у практичній її реалізації існує багато недоліків, які відповідно можуть значно знижувати рівень безпеки населення.

Аналіз останніх досліджень. У попередніх дослідженнях [3, 4] зазначено, що законодавча, нормативно-правова і методична база щодо навчання населення діям у НС потребує доопрацювання. Також перегляду потребує якість інформаційного забезпечення населення щодо безпеки життєдіяльності. Недостатньо дослідженими залишились питання інформування найбільш незахищених верств населення та можлива роль

громадських організацій у сфері підвищення рівня безпеки населення від впливу негативних факторів НС.

Постановка завдання. Завданням наукової статті є: на підставі вивчення законодавчих, нормативно-правових актів та попередніх наукових досліджень з питань підготовки населення до дій у НС визначити можливі шляхи удосконалення організаційних заходів теоретичної підготовки населення з метою підвищення рівня безпеки у НС.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі з підготовки населення до дій в умовах загрози або виникнення НС приділяється значна увага як у сфері його нормативно-правового забезпечення, так і в навчально-методичному плані. В Кодексі цивільного захисту України [1], у главі 10 “Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях”, визначені основні засади центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), місцевих органів виконавчої влади (МОВВ), органів місцевого самоврядування щодо порядку здійснення навчання, розробки та затвердження відповідних організаційно-методичних вказівок та програм з підготовки населення до дій у НС, вивчення заходів безпеки, способів захисту від впливу небезпечних факторів, спричинених НС, надання до медичної допомоги та ін.

Постановою Кабінету Міністрів України [2] затверджено порядок здійснення навчання населення діям у НС, в якому визначається механізм організації навчання діям у НС, структура, види та форми навчання.

Навчання населення передбачено здійснювати: за місцем роботи – працюючого населення; за місцем навчання – дітей дошкільного віку, учнів та студентів; за місцем проживання – непрацюючого населення.

Навчання працюючого населення здійснюється за рахунок коштів суб'єктів господарювання (СГ) у робочий час за місцем роботи згідно з програмами підготовки працівників до дій у НС шляхом курсового та індивідуального навчання, інструктажів (для СГ з чисельністю 50 і менше осіб), а також під час проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань ЦЗ (далі – ЦЗ).

Програми підготовки працівників до дій у НС розробляються і затверджуються керівниками СГ на базі програм та організаційно-методичних вказівок ДСНС України та поділяються на: програми загальної підготовки; програми спеціальної підготовки – для працівників спеціалізованих служб і формувань; програми додаткової підготовки з техногенної безпеки працівників об'єктів підвищеної небезпеки; програми пожежно-технічного мінімуму – для працівників, діяльність яких пов'язана з підвищеною пожежною небезпекою; програми прискореної підготовки до дій в особливий період.

Організація навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів здійснюється Міністерством освіти і науки України згідно із затвердженими відповідним чином навчальними програмами (з вивчення заходів безпеки, способів захисту від впливу небезпечних факторів,

викликаних НС, надання до медичної допомоги) і погодженими з ДСНС України.

Підготовка студентів вищих навчальних закладів до дій у НС здійснюється за нормативними навчальними дисциплінами “Безпеки життєдіяльності” та “Цивільний захист”, які відповідно передбачають формування у студентів, що навчаються за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра, знань, умінь та навичок щодо забезпечення необхідного рівня безпеки у НС відповідно до майбутнього профілю роботи, галузевих норм і правил, а для спеціаліста або магістра – з превентивного і аварійного планування та управління заходами ЦЗ;

У вищих навчальних закладах з метою відпрацювання дій у разі виникнення НС з учасниками навчально-виховного процесу проводяться щороку об’єктові тренування з питань ЦЗ.

Здобуття знань і вмінь в процесі підготовки учнів загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів до дій у НС здійснюється в рамках вивчення предметів “Основи здоров’я” та “Захист Вітчизни” і передбачає вивчення питань з особистої безпеки в умовах загрози та виникнення НС, використання засобів захисту для подолання її наслідків, вивчення правил пожежної безпеки та основ ЦЗ. Практичне закріплення теоретичного матеріалу здійснюється шляхом щорічного проведення “Дня цивільного захисту”.

Для дітей дошкільного віку навчання проводиться в процесі навчально-виховної роботи згідно з вимогами базового компонента дошкільної освіти. Основна його мета – формування необхідного рівня знань і умінь дитини для безпечного перебування в навколишньому середовищі, елементарних норм поведінки у НС і запобігання пожежам від пустощів дітей з вогнем.

Найбільш складними проблемними питаннями у сфері підготовки населення до дій у НС залишається навчання непрацюючого населення за місцем проживання [3,4] та в місцях масового перебування людей. В основному це стосується форм та можливих способів інформаційного забезпечення населення про загрози виникнення НС техногенного та природного характеру на даній території, профілактичної та просвітницької діяльності МОБВ та ОМС, житлово-експлуатаційних органів, адміністрацій великих торговельних, розважальних комплексів з масовим перебуванням людей тощо.

Робота, яка ведеться у даних напрямках, має часто формальний а також безвідповідальний характер як з боку суб’єктів забезпечення ЦЗ на місцевому та об’єктовому рівні, так і з боку непрацюючого населення, оскільки даний процес на сьогодні є реально некерованим і неконтрольованим.

Причини такого стану знаходяться в економічній, соціальній та правовій площині, які відповідно стосуються відсутності достатнього

фінансування місцевих бюджетів, неефективної організаційної діяльності на місцях ОБВ, низької обізнаності громадян в сфері ЦЗ, правового нігілізму у деяких верст населення.

Нинішня ситуація, що склалася з проведенням навчання непрацюючого населення діям у НС, потребує суттєвих змін в організації інформаційно-просвітницької діяльності, яка здійснюється за місцем проживання через діяльність мережі консультативних пунктів МОБВ, ОМС, житлово-комунальних підприємств та громадських організацій.

Зміст роботи консультативних пунктів визначено наказом МНС України [6], який визначає порядок їх створення, обладнання та забезпечення функціонування з метою проведення методичного супроводження самостійного навчання населенням дій у НС та надання населенню інформації про потенційну небезпеку, яка характерна для місць проживання населення, рекомендацій щодо дій у НС та правил поведінки в умовах НС, а також, знань щодо оволодіння громадянами способами захисту, навичками першої само- та взаємодопомоги.

В основному, інформацію до непрацюючого населення передбачено доводити у формі друкованих матеріалів: посібників, брошур, пам'яток відповідної тематики щодо дій у НС (з обов'язковим роз'ясненням значень знаків безпеки встановлених стандартами, варіантів екстрених повідомлень про загрозу виникнення НС, правил поведінки у НС), інформаційних листівок, а також за допомогою інформаційно-довідкових куточків ЦЗ, встановлених в місцях постійного обслуговування населення.

Методичне керівництво за роботою навчально-методичних пунктів покладається на мережі навчально-методичних центрів ЦЗ та безпеки життєдіяльності. Через навчально-консультаційні пункти та локальні системи оповіщення керівники потенційно небезпечних підприємств надають постійну та оперативну інформацію населенню, яке проживає в зонах можливого ураження, про стан їх захисту, заходи забезпечення безпеки у разі виникнення аварій.

Практична реалізація у повному обсязі викладених методичних рекомендацій передбачає значні фінансові витрати, пов'язані із виділенням і обладнанням приміщень, забезпечення необхідною кількістю інформаційних матеріалів – посібників, пам'яток, іншого друкованого навчально-інформаційного матеріалу, а також організаційних заходів із залученням відповідних фахівців на громадських засадах. При цьому наказом [6] передбачено, що фінансування та видатки на утримання визначаються і затверджуються МОБВ, ОРС та організацій, рішеннями яких ці пункти створюються, але даний наказ не має повноцінної юридичної сили, оскільки не зареєстрований Мін'юстом України.

Проблематичними є і підходи до можливої кількості консультаційних пунктів та місць їх створення. Передбачено, що консультаційні пункти створюються при житлово-експлуатаційних організаціях незалежно від

форм власності та підпорядкування (житлово-будівельних кооперативах, об'єднаннях співвласників багатоквартирних житлових будинків тощо), і кожен консультаційний пункт повинен обслуговувати територію, на якій мешкає не більше 1500-2000 громадян, не зайнятих у сфері виробництва та обслуговування. За даними статистики [9], станом на 1 січня 2014 року чисельність населення України складала 45 439 822 особи, що відповідно до закладених нормативів може становити наявність до 23 000 консультативних пунктів. Тільки у місті Києві станом на 1 квітня 2004 р. мешкало 2 870 110 осіб [8], що потребує наявності до 1435-1913 консультаційних пунктів.

Визначене обмеження за кількістю осіб, що мають обслуговуватися консультаційними пунктами щодо “не зайнятого у сфері виробництва та обслуговування населення”, є не зовсім коректним і з точки зору практичного застосування у загальній системі підготовки населення, а саме:

- у розрахунок обслуговування консультаційними пунктами фактично приймається непрацююче населення, чисельність якого може суттєво змінюватись, як приклад, середня чисельність населення у місті Києві за січень-березень 2014 року складала 2 869 406 осіб, а різниця його на 1 квітня 2014 року, вже становила 704 особи [8];

- щільність проживання населення у різних регіонах також нерівномірна, так у м. Києві до 2000 осіб може проживати у декількох багатоповерхівках, розташованих поряд, а в області і районі – це декілька сіл, розташованих на значній площі місцевості;

- облік непрацюючого населення на даний час є досить умовним, особливо в невеликих містах, селищах, сільських районах, в яких відсутнє суттєве виробництво. У той же час, категорія осіб, для яких визначено проведення підготовки до дій у НС за місцем навчання – діти дошкільного віку, учні, студенти, також відносять до осіб, які обслуговуються консультаційними пунктами за місцем проживання;

- виникнення НС можливе у будь-який час доби, у тому числі і раптово, а програми підготовки до дій у НС на виробництві, як правило, будуть адаптовані до часу, коли співробітники знаходяться на робочих місцях та пов'язані саме з виробництвом. Виникає питання – чому працююче населення не береться до уваги при обслуговуванні консультаційними пунктами за місцем проживання? Адже порядок дій буде зовсім іншим.

У доповнення до викладеного вище, на нашу думку, суттєвим недоліком є сам принцип щодо реального охоплення консультативною допомогою широких верств населення. Люди “мають право отримати консультацію”, при цьому фахівці – консультанти працюють “на громадських засадах”. Цілком зрозуміло, що такий підхід не дозволяє у звичайній обстановці ініціативно надавати консультації бажаним у

великій кількості, а в умовах НС їх діяльність за браком часу стає мало ефективною і може надходити запізно.

У значній мірі знизити негативні чинники щодо інформування та надання допомоги в умовах загрози та виникнення НС пенсіонерам, непрацюючим, інвалідам та іншим найбільш незахищеним категоріям населення може становити якісна організація волонтерського руху та наглядна інформація, яка має бути актуальною на даний час і в певному регіоні (місцевості), розумно підготовлена, структурована, в міру дозована і проста для розуміння.

З метою забезпечення організації співпраці ДСНС України з волонтерськими організаціями у проведенні інформаційно-просвітницької та профілактичної діяльності у сферах ЦЗ, рятувальної справи, пожежної та техногенної безпеки, а також травматизму невиробничого характеру наказом ДСНС України [7] було створено Центр взаємодії ДСНС України з волонтерами та волонтерськими організаціями, затверджено його склад і Положення. Ця ініціатива знайшла підтримку практично в усіх регіонах і має позитивні результати.

Разом з тим, масштабного спрямування діяльності волонтерського руху на просвітницьку роботу з найбільш незахищеними верствами населення доки не досягнуто. Організація більш чіткої координації та взаємодії волонтерських організацій з діяльністю консультативних пунктів може значно підвищити ефективність роботи, в першу чергу ОМС, у напрямку інформування та забезпечення безпеки населення від небезпечних факторів НС у певних регіонах країни, виходячи із особливостей їх географічного розташування, клімату, техногенного навантаження, рівня життя тощо.

Висновки. З метою підвищення рівня безпеки населення, особливо найбільш незахищених верств – пенсіонерів, хворих, дітей, від можливих наслідків НС, необхідно постійно проводити заходи для підтримки їхніх теоретичних знань та практичних навичок шляхом надання систематизованої інформації, яка має відповідати вимогам чинних нормативно-правових актів та стандартів, враховує територіальні особливості загроз та небезпек за місцем проживання, порядок оповіщення та взаємодії з державними органами і організаціями відповідальними за надання допомоги та ліквідацію наслідків НС.

У напрямку інформування та забезпечення безпеки населення від небезпечних факторів НС ОМС повинні бути залучені більш дієво з визначеною відповідальністю.

Реального впровадження потребує низка додаткових інформаційно-просвітницьких заходів, а саме:

– поширення через засоби масової інформації наочної інформації шляхом запровадження постійних рубрик, зокрема друкованих, а також за

допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, аудіовізуальних та інтерактивних засобів та соціальної реклами;

– створення та регулярна трансляція якісних відеоматеріалів, рекламних кліпів за допомогою центрального та місцевого телебачення стосовно правил поведінки у НС, наприклад з організації: само рятування та правил поведінки у зимовий період на річках та водоймищах; заходів безпечної евакуації у разі виникнення НС техногенного та природного характеру, пожеж у видовищних та розважальних закладах, великих магазинах та торговельних центрах, бізнес-центрах та виробничих підприємствах, стадіонах, вокзалах тощо;

– зобов'язання компаній, які надають послуги населенню (енергетичних, газу, тепло та водопостачання) за допомогою адресної продукції проводити інформування населення з питань безпеки що стосується їх діяльності, зокрема – розміщенням необхідної інформації на рахунках для оплати послуг;

Подальша активізація діяльності волонтерських організацій у взаємодії з ДСНС України та ОМС може не тільки стати шляхом забезпечення необхідного рівня безпеки населення від наслідків НС, але і сприяти попередженню їх виникнення та покращення екологічного стану в Україні.

Використані джерела інформації:

1. Кодекс ЦЗ України від 02.10. 2012 р. № 5403- VI.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 №444 “Про затвердження Порядку навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях”.
3. Малеван О.Ю., Переверзін, Ю.П. Питання підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях / // матеріали 15-ї Всеукр. наук.-практ. Конф.рятув., 24-25 вер. 2013 р.: тези доп. – К. 2013. – С. 201-204.
4. Ясинський Д.А.. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях / матеріали 15-ї Всеукр. наук.-практ. Конф.рятув., 24-25 вер. 2013 р.: тези доп. – К. 2013. – С. 314-316.
5. ДСТУ 5058:2008 Національний стандарт України. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення діям у НС. Основні положення.
6. Наказ МНС України від 07.06.2011 № 587 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку створення, обладнання та забезпечення функціонування консультаційних пунктів з питань цивільного захисту при житлово-експлуатаційних організаціях та сільських (селищних) радах”.
7. Наказ ДСНС від 30.04.2013 № 210 “Про створення Центру взаємодії ДСНС України з волонтерами та волонтерськими організаціями”.
8. Головне управління статистики у м. Києві /Електронний ресурс/<http://www.gorstat.kiev.ua/p.php>.
9. Державна служба статистики України. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної Академії Наук України [http/ Електронний ресурс://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/](http://Електронний ресурс://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/).

References:

1. Kodeks TsZ Ukrainy vid 02.10. 2012 r. № 5403- VI.
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.06.2013 №444 “Pro zatverdzhennia Poriadku navchannia naseleennia diiam u nadzvychajnykh sytuatsiiakh”.
3. Malevan O.Yu., Pereverzin, Yu.P. Pytannia pidhotovky naseleennia do dij u nadzvychajnykh sytuatsiiakh / // materialy 15-i Vseukr. nauk.-prakt. Konf.riatuv., 24-25 ver. 2013 r.: tezy dop. – K. 2013. – S. 201-204.
4. Yasyns'kyj D.A.. Navchannia naseleennia diiam u nadzvychajnykh sytuatsiiakh / materialy 15-i Vseukr. nauk.-prakt. Konf.riatuv., 24-25 ver. 2013 r.: tezy dop. – K. 2013. – S. 314-316.
5. DSTU 5058:2008 Natsional'nyj standart Ukrainy. Bezpeka u nadzvychajnykh sytuatsiiakh. Navchannia naseleennia diiam u NS. Osnovni polozhennia.
6. Nakaz MNS Ukrainy vid 07.06.2011 № 587 “Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsij schodo poriadku stvorennia, obladnannia ta zabezpechennia funkcionuvannia konsul'tatsijnykh punktiv z pytan' tsyvil'noho zakhystu pry zhytlovo-ekspluatatsijnykh orhanizatsiiakh ta sil's'kykh (selyschnykh) radakh”.
7. Nakaz DSNS vid 30.04.2013 №210 “Pro stvorennia Tsentru vzaiemodii DSNS Ukrainy z volonteramy ta volonters'kymy orhanizatsiiamy”.
8. Holovne upravlinnia statystyky u m. Kyievi /Elektronnyj resurs/http://www.gorstat.kiev.ua/p.php.
9. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Instytut demohrafii ta sotsial'nykh doslidzen' imeni M.V. Ptukhy Natsional'noi Akademii Nauk Ukrainy http/ Yelektronnyj resurs://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/.

Рецензент: Барило О.Г., к.т.н., с.н.с

УДК:351

Дорошенко В.С.,

к.і.н.,

доктор економіки,

Національний авіаційний університет

ДЕЯКІ МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті розглядається тема вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування. Її мета – показати роль вірно вибраної стратегії державного управління і механізму, що спрямовує доленосні рішення в річище практики. Йдеться про утворення цілісної системи управління, всі ланки якої повинні забезпечити досягнення найважливішої суспільної мети – підпорядкування усіх продуктивних сил країни завданням підвищення рівня життя населення.

Наголос робиться на формування такої системи державного управління, яка б стала чутливою до потреб та запитів людей. Головним пріоритетом її діяльності має бути служіння народові, національним інтересам. Система повинна стати підконтрольною народові, прозорою та ефективною, побудованою на наукових принципах.

Ключові слова: стратегія державного управління, адміністративна реформа, демократизація політичної системи, підвищення рівня життя населення, взаємодія держави і народу, подолання негативних явищ в суспільстві.

Дорошенко В.С.,
кандидат исторических наук,
доктор экономики, Национальный
авиационный университет

НЕКОТОРЫЕ МЕХАНИЗМЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается тема усовершенствования государственного управления и местного самоуправления. Ее цель – показать роль правильно избранной стратегии государственного управления и механизма, который направляет судьбоносные решения в правильное русло. Речь идет о создании целостной системы управления, все звенья которой должны обеспечить достижение важнейшей общественной цели – подчинению всех продуктивных сил страны задачам повышения уровня жизни населения.

Акцент делается на формировании такой системы государственного управления, которая стала бы чуткой к потребностям и запросам людей. Главным приоритетом ее деятельности должно стать служение народу, национальным интересам. Система должна стать подконтрольной народу, прозрачной и эффективной, построенной на научных принципах.

Ключевые слова: стратегия государственного управления, административная реформа, демократизация политической системы, повышение уровня жизни населения, взаимодействие государства и народа, преодоление негативных явлений в обществе.

Doroshenko V.,
candidate of Historical Sciences,
Doctor of Economy, National Aviation University

SOME MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT AND SELF-GOVERNMENT IMPROVE MENT

Annotation. Problem setting the article considers the topic on state management and self-government improvement. It's goal – to show the role of correctly chosen state management strategy and a mechanism, which directs decisions of vital importance in practical course. It deals with the formation of the whole management system all braches of which should provide reaching the most important goal – subordination of all productive forces of the country to raising living standards of the population.

The accent is made on the formation of such a state management system, which would be sensitive to demands and inquiries of the people. The main priority of its activity should be devoted to the service of the people, national interests. The system must became under the peoples control, be transparent and effective and based on scientific principles.

Of paramount importance in this connection is reformation of self goverment management - fundamental branch of state management, which has immediate relationship with people's demands. It's an open secret that current administrative apparatus is not structuraly perfect, disconnected with interests of people.

Recent reseach and publications analisis. The problems of improvement of state and self government management are cosidered in work of such authors as Atamanchuk G.V., Dreker P.F., Kataev S., Merkotan K., Surmin M.P., Tupchienko L.S. and others, which made a certain contribution in the development of the given topic.

The problems to be resolved. The demands of the modern time require further reseaching in this direction, especially what concerns analisis of the administrative reforms and its legislative basis, functioning of a civil service.

Paper objective is to highlight the most significant questions of mamagement, which are an essential part of political management, that envelop all managemental and self government activity of political character.

Conclusioons. Ukraine has certain traditions and possibilities of improvement of state management and self government. It's high time not to follow others, but create own forms of activity which would be good exsamples to be supported. It goes without saying that it's necessary to take into account new challenges for state management and self government.

Key words: state management strategy, administrative reform, democratization of political system, raising of people living standards, cooperating of state and people, overcoming of negative phenomena in society.

Постановка проблеми. У період розбудови української держави особливого значення набувають вірно вибрана стратегія державного управління і механізм, що спрямовує стратегічні рішення в річище практичної діяльності. Такий підхід передбачає утворення цілісної системи управління, всі ланки якої підпорядковані досягненню головної суспільної мети.

В перехідному суспільстві такою метою повинно стати підпорядкування усіх продуктивних сил країни завданням підвищення рівня життя населення. Необхідно сформувати таку систему державного управління, яка б стала чутливою до потреб та запитів людей. Головним пріоритетом її діяльності має бути служіння народіві, національним інтересам. Система повинна стати підконтрольною народіві, прозорою та ефективною, побудованою на наукових принципах.

Виключно важливе значення в даному зв'язку має реформування системи місцевого самоврядування – базисної ланки державного управління, котра безпосередньо стикається з потребами населення. Адже ж не секрет, що теперішній адміністративний апарат є структурно недосконалим, відірваним від потреб людей, їхніх життєвих інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вдосконалення державного управління та місцевого самоврядування розглядаються у роботах таких авторів як Атаманчук Г.В., Дрекер П.Ф., Катаєв С., Меркотан К., Сурмін Ю.П., Тупчієнко Л.С. та інші, які внесли певний вклад в розробку даної теми.

Невирішені частини проблеми. Вимоги сьогодення потребують подальших досліджень в цьому напрямку, особливо що стосується аналізу адміністративної реформи та її законодавчі бази, функціонування державної служби.

Метою дослідження є розкриття значення найважливіших питань державного управління, яке є суттєвою складовою політичного управління, що охоплює всю управлінську та самоврядну діяльність політичної спрямованості.

Основні результати дослідження. Демократизація політичної системи передбачає збагачення змісту влади, зосередження її не тільки в інститутах держави, а й і в недержавних організаціях як представниках громадянського суспільства.

Через це складовою частиною українського державотворення мала б бути і частково уже стала адміністративна реформа (в літературі інколи зустрічаються терміни «адміністративно-політична сфера суспільства», «адміністративно-правова система», «адміністративне управління». На нашу думку, це надмірне розширення змісту поняття «адміністративний», яке означає лише міру (силу) впливу державних структур. Її слід розуміти як комплекс узгоджених заходів спрямованих на системну перебудову організації виконавчої влади та формування сучасної системи місцевого самоврядування [11, 27]. У 1997–1998 рр. було розроблено і затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні, а в наступні роки здійснено ряд заходів для її виконання: оптимізація і спрощення мережі центральних органів виконавчої влади, уточнення їх функцій, утворення адміністративних судів і запровадження адміністративного судочинства, визначення організаційно-правових засад надання адміністративних послуг та ін. Ще 1997 р. було ухвалено Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Та, на жаль, виявилось, що запропонована система заходів концептуально недосконала, слабо організаційно забезпечена. Змінити ситуацію на краще покликана Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (2008 р.), яка розроблена під егідою Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права і розрахована до 2015 р.

Передбачені у цьому документі заходи націлені на об'єднання зусиль інститутів виконавчої влади і місцевого самоврядування, формування стабільної і ефективної виконавчої влади, організацію професійної, політично нейтральної відкритої державної служби, створення спроможного місцевого самоврядування і т.п. Але цим, безперечно, вмотивованим реальними потребами заходам для їх успішного здійснення не вистачає, як показали події останніх років, політичної волі, матеріальної та фінансової підтримки, наукової обґрунтованості та чіткої політико-ідеологічної спрямованості.

За сучасних умов держава не може бути чимось закритим і незмінним, навпаки, її ефективність багато в чому визначається гнучкістю, здатністю адаптуватися до нових вимог, переорієнтацією своїх функцій (насамперед примусу) на організаторську, арбітражну, охоронця закону і

т.п. З цього важливого питання продовжуються дискусії як в українській державотворчій політологічній, юридичній літературі, так і за кордоном.

Відповідно значних змін має зазнати державне управління. Як показує досвід успішних країн, такі зміни пов'язані насамперед з його інтелектуальним накопиченням (державне управління має бути наукомістким на рівні сучасного виробництва) та інформаційно-комп'ютерною технологізацією, децентралізацією і дебіюрократизацією, посиленням контролю з боку суспільної думки, населення, кожного громадянина платника податків, за рахунок яких і функціонує апарат управління.

У даному контексті варто виокремити питання про державну службу як організаційно-управлінський, спеціальний соціальний інститут, найважливіший елемент державного управління. Саме він забезпечує взаємодію держави і громадян, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ та організацій. У цих останніх працюють люди, спеціально підготовлені фахівці – службовці, а діяльність їхня не є довільною, а засновується на цілком визначених нормах (з часів Ж.-Л.Монтеск'є існує до них вимога – робити тільки те і так, як передбачено законом) і певних цінностях. Вони є суб'єктивним фактором держави, яка не може існувати без чиновників, які здійснюють державну владу.

Звернемо увагу лише на державницький аспект цього інституту. Як управлінська діяльність державна служба зорієнтована на збереження і розвиток держави, реалізацію її функцій. Це очевидно і зрозуміло. Але зміст цієї діяльності неодмінно має відповідати потребам суспільства, включати в себе забезпечення діалогу між державою та її громадянами, надання їм послуг при взаємодії з державою.

Заважаючи на те, що чиновництво, необхідне для такого рівня служби, в Україні лише формується, наголосимо лише на окремих, але дуже істотних його характеристиках у наш час.

Особливо складною і тяжкою за наслідками є девіація особистості державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування. Її крайні злочинні форми – хабарництво, корупція, зловживання службовим становищем – на жаль, стали масовим явищем в сучасній Україні. Слід визнати, що наша держава намагається долати такі ганебні прояви, про що свідчить зокрема і прийняття у 2011 р. Закону «Про корупцію в Україні».

Проте слід визнати, що позитивних результатів або хоча б змін на краще досягти не вдається. Напевне, слід розширювати і оновлювати механізми подолання згаданих соціальних хвороб. На жаль, відповідні суспільні структури залишають поза увагою такі ознаки і властивості корупції, як стійкий клановий напівлегальний характер цілеспрямованого використання у корисливих цілях значної частини національного багатства; чітка система корумпованих зв'язків (чиновників, працівників правоохоронних органів), використання набутих злочинним шляхом

матеріальних і фінансових цінностей для «входження» у владу; вмонтованість її (корупції) структурних елементів у легітимні інститути держави і органи місцевого самоврядування, що дозволяє контролювати різні аспекти державної діяльності, суспільного життя в цілому.

Без перебільшення можна стверджувати, що серед заходів протидії названим явищам (перешкодам) у формуванні, функціонуванні та розвитку державної служби належне місце мають зайняти гласність, зрозумілість і доступність інформації про державу, її функції та дії чиновництва для громадянина, спільнот, суспільства в цілому.

Межі державного управління визначаються тим, що життєдіяльність людей значно ширша за об'ємом і регулюється не тільки владою, законами, а й традиціями, рівнем культури, різними формами самоорганізації і самоврядування. З цього логічно зробити висновок про те, що без розвитку місцевого самоврядування як одного з найскладніших видів соціального управління держава безпомічна, хоча воно не входить до її системи.

Науково-довідкові видання визначають його як «інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно територіальних одиницях». Стаття 7 Конституції України визначає місцеве самоврядування і визначає його (стаття 140 Конституції України) як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

Традиції обшинного управління сягають глибокої давнини (антична демократія, віче доби Київської Русі, Магдебурзьке право). І суспільна наука з давніх-давен переймається питаннями місцевого самоврядування (К.Маркс, Б.Чичерін, М.Шаповал і ін.). Сьогодні розвиток місцевого самоврядування – стійка світова тенденція, пов'язана з демократизацією суспільства.

Українська земля знала практику, мала традиції місцевого самоврядування, причому, як в Східній, так в Західній Україні. Нагадаємо, що саме у Києві ще 1913 р. відбувся загальноросійський з'їзд з питань місцевого самоврядування і самофінансування.

На нашу думку, і в цьому аспекті адміністративної реформи, як і щодо державного управління, теперішній владі, владарюючим політичним силам бракує сучасного, наукового розуміння суті та призначення місцевого самоврядування, уміння розвивати і використовувати його можливості.

А тим часом майже століття тому один із членів-засновників Української Академії наук всесвітньо знаний учений М.Туган-Барановський, узагальнюючи світовий досвід, обґрунтував необхідність наділення місцевих осередків самоврядування широкими господарськими і соціальними правами. «При розподілі госпзавдань між державою і різними

муніципалітетами має бути правилом, щоб усе, що може бути виконане муніципалітетами, покладалось на останні» [3; 57].

Цікаво і актуально для нашого часу, що як прихильник «суспільства вільних людей», Михайло Миколайович до прав, можливостей і сфер діяльності органів самоврядування відносив: регулярне надходження до місцевих бюджетів податків, необхідних для ведення місцевих справ; підбір і залучення до роботи у виборних органах висококваліфікованих фахівців для ведення місцевого господарства; нагляд за якістю шкільної і вищої освіти та охорони здоров'я, фінансова підтримка їх; координація діяльності та допомога численним і різноманітним самодіяльним об'єднанням громадян; контроль за діяльністю органів охорони порядку; регулярні опитування громадської думки з найважливіших питань життєдіяльності територіальної громади і т.п. [10; 113].

Висновки. Отже, в Україні є і певні традиції і можливості вдосконалення державного управління і місцевого самоврядування. То ж, можливо, настав час не йти навздогін за кимось, а створити такі форми діяльності, щоб вони були прикладом для інших. Безперечно, слід зважати і на нові вимоги до державного управління і місцевого самоврядування та нові завдання, які постають перед ним у наш час.

Мова йде про створення законодавчої і нормативної системи, оскільки стара украї недосконала система норм життєдіяльності суспільства зруйнована, а нова ще не склалася. Через це відбуваються масові порушення соціально-економічних прав громадян. Непоодинокі випадки зловживання владою, існування тіньової економіки тощо.

Дуже важливими завданнями є законодавче визначення органу (суб'єкта) місцевого самоврядування, його прав та повноважень; стратегічне планування форм поселення, зміна на законодавчому рівні механізму перерозподілу коштів між центральним та місцевими бюджетами на користь останніх і, нарешті, розробка та впровадження ефективного муніципального менеджменту як системи методів вивчення, управління і прогнозування життєдіяльності та розвитку територіальної громади.

Використані джерела інформації:

1. Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития (Размышления об управленческой деятельности) / Г.В. Атаманчук. – М.: Экономика, 2002. – 568 с.
2. Веймер Девід Л., Вайнінг, Ейден Р. Аналіз політики: Концепції і практика / Л. Девід Веймер, Р. Ейден Вайнінг // Пер. з англ. Іван Дзюба, Анатолій Олійники; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. – 654 с.
3. Воронов Ігор. Виклик. Левіафану: еволюція і перспективи громадянського суспільства: Монографія / Ігор Воронов /. – К.: генеза, 2007.
4. Выдрин Д.И. Невостребованные идеи или об истоках отечественной политологии / Д.И. Выдрин. – К.: Либідь, 1992. – 96 с.
5. Крекер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке / П.Ф. Крекер // Пер. с англ. – М.: Изд. Дом «Вильямс», 2001. – 722 с.; Дмитренко Г.А. Стратегичний менеджмент: цільове

- управління на основі квазіметричного підходу / Г.А. Дмитренко. – К.: ІЗДН, 1996. – 140 с.
6. Катаев С. Концепция общества устойчивого развития: синергетическая интерпретация / С. Катаев // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. - № 4. – С. 3-17; Питухіна Є. Різні погляди на сталий розвиток / Є. Питухіна // Управління сучасним містом. - № 9 (15). – С. 83-91;
 7. Корнієвський О., Шкляр Л. Україна у контексті глобальних та регіональних викликів / О. Корнієвський, Л. Шкляр // Україна дипломатична – 2012: Науковий щорічник. Вип. 13. – К.: Генеральна дирекція обслуговування іноземних представників, 2012. – 1087 с.
 8. Меркотан К. Квазісистемність української багатопартійності / К. Меркотан // Політичний менеджмент. – 2011. - № 3. – с. 113-121.
 9. Сурмін Ю.П. Соціологія управління: підручник / Ю. П. Сурмін, І.П. Бідзюра. – К.: Освіта України, 2012. – 688 с.
 10. Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст. Хрестоматія / За ред. О. Семкова. – Львів: Світ, 1996. – 800 с.
 11. Тупчієнко Л.С. Політологія / Л.С. Тупчієнко. – К.: Вид-во НАУ-друк, 2010. – 264 с.

References:

1. Atamanchuk H.V. Upravlenye – faktor razvytyia (Razmyshleniia ob upravlencheskoj deiatel'nosti) / H.V. Atamanchuk. – М.: Ekonomika, 2002. – 568 s.
2. Vejmer Devid L., Vajnih, Ejden R. Analiz polityky: Kontseptsii i praktyka / L. Devid Vejmer, R. Ejden Vajnih // Per. z anhl. Ivan Dziuba, Anatolij Olijnyky; Nauk. red. O. Kiliievych. – К.: Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy», 2000. – 654 s.
3. Voronov Ihor. Vyklyk. Leviafanu: evoliutsiia i perspektyvy hromadians'koho suspil'stva: Monohrafiia / Ihor Voronov /. – К.: geneza, 2007.
4. Vydryn D.Y. Nevostrebovannye ydey yly ob ystokakh otechestvennoj polytolohyy / D.Y. Vydryn. – К.: Lybid', 1992. – 96 s.
5. Kreker P.F. Zadachy menedzhmenta v XXI veke / P.F. Kreker // Per. s anhl. – М.: Yzd. Dom «Vyl'iams», 2001. – 722 s.; Dmytrenko H.A. Stratehychnyj menedzhment: tsil'ove upravlinnia na osnovi kvazimetrychnoho pidkhotu / H.A. Dmytrenko. – К.: IZDN, 1996. – 140 s.
6. Kataev S. Kontseptsyia obschestva ustojchyvoho razvytyia: synerhetycheskaia ynterpretatsyia / S. Kataev // Myrovaia ekonomika y mezhdunarodnye otnosheniia. – 2003. - № 4. – S. 3-17; Pytukhina Ye. Rizni pohliady na stalij rozvytok / Ye. Pytukhina // Upravlinnia suchasnym mistom. - № 9 (15). – S. 83-91;
7. Korniiiev's'kyj O., Shkliar L. Ukraina u konteksti hlobal'nykh ta rehional'nykh vyklykiv / O. Korniiiev's'kyj, L. Shkliar // Ukraina dyplomatychna – 2012: Naukovyj schorichnyk. Vyr.. 13. – К.: Heneral'na dyrektsiia obsluhovuvannia inozemnykh predstavnykiv, 2012. – 1087 s.
8. Merkotan K. Kvazisystemnist' ukrains'koi bahatopartijnosti / K. Merkotan // Politychnyj menedzhment. – 2011. - № 3. – s. 113-121.
9. Surmin Yu.P. Sotsiologiia upravlinnia: pidruchnyk / Yu. P. Surmin, I.P. Bidziura. – К.: Osvita Ukrainy, 2012. – 688 s.
10. Politologiia. Kinets' KhKh – persha polovyna KhKh st. Khrestomatiia / Za red. O. Semkova. – L'viv: Svit, 1996. – 800 s.
11. Tupchiienko L.S. Politologiia / L.S. Tupchiienko. – К.: Vyd-vo NAU-druk, 2010. – 264 s.

Рецензент: Жовнірчик Я.Ф., д.держ.упр.

УДК 141.1+353

Ільницька Л.В.,
к.філос.н.

ЕКОНОМІЧНИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ПРОГРЕС ЗБЕРЕЖЕННЯ ПАРАДИГМАЛЬНИХ ЯКОСТЕЙ КОНТЕКСТУ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. Розглянута економічна та соціальна складова прогресу у просторі виявлення процесів реалізації та збереження парадигмальних якостей контексту вдосконалення.

Ключові слова: економічний прогрес, соціальний прогрес, продуктивність знання, регулятивна діяльність, науково-технічний прогрес.

Ильницкая Л.В.,
к.филос.н.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОГРЕСС СОХРАНЕНИЯ ПАРАДИГМАЛЬНЫХ КАЧЕСТВ КОНТЕКСТА УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация. Рассмотрены экономическая и социальная составляющие прогресса в пространстве выявления процессов реализации и сохранения парадигмальных качеств контекста усовершенствования.

Ключевые слова: экономический прогресс, социальный прогресс, продуктивность знаний, регулирующая деятельность, научно-технический прогресс.

Ilitskaja L.V.,
candidate of philosophical sciences

ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS OF PRESERVATION PARADIGM'S QUALITIES OF A CONTEXT OF IMPROVEMENT

Annotation. Article L.V. Ilitsky is devoted consideration of economic and social accurate base and intrinsic components of progress in coordination space in a zone of essential possibilities of influence on mechanisms of improvement of principles of realisation of systematic administrative levels.

The transcription of social and economic dynamics in formation of progressing possibilities of mankind shows advance prospect. The western researchers (Daniel Bell, John Nejsbit) brought themselves an attention to the question, eventually... What promotes and stimulates the confirmed (habitual) way of actions to the subsequent development without stops? – Also give different answers concerning irreversibility of social and economic progress, but, thus process of preservation of paradigm's qualities of improvement allows to find internal principles of subsequent dynamics of movement at theoretical level. Therefore, the embodiment of structural possibilities of enrichment and saturation of resource base of terminological expansion is underlined by new level of requirements to the specified conceptual zones, that is, first of all, it is necessary to consider that moment when confident classical samples of judgement of a role and value of progress, such as development, evolution and transformation, should be analysed taking into account possibilities of coordination of value of accurate lines of escalating of consecutive connections of social and economic progress in space of definition of processes of realisation and preservation of paradigm's qualities of a context of improvement.

Key words: economic progress, social progress, scientific and technical progress.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Традиційні уявлення про цивілізаційний рух людства по висхідній історичного часу пов'язується з еволюційним змістом поступу уперед. Соціально-економічний наратив прогресивних уявлень про науково-технічні зміни виявляють поступ переходу від індустріального вектору розвитку до більш прогресивних постіндустріальних характеристик. Еквівалентами сприяння уособленого понятійного розширення парадигмальних якостей прогресу, що демонструє подальший виклад матеріалу, є і принципи регулювання у середовищі соціально-економічних систем, і зміщення акцентної площини з продуктивних сил праці на якісне значення в інформаційно-технічну еру продуктивності знання, а також бажання автора зрозуміти значення прогресу саме у теоретико-методологічних вимірах парадигмальних якостей контексту вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні обґрунтування безкінечного руху до наближення якісних виявів сучасного інформаційного середовища і намагання зрозуміти дослідниками різних наукових шкіл перебіг актуальних площин внутрішнього середовища прогресу саме в цих реаліях відповідає цілому ряду концептуальних поглядів. Вітчизняні дослідники О. Бутук та Н. Гражевська розкривають сутнісні значення прогресу крізь поглиблений науковий екскурс до структурних вимірів соціально-економічних систем, в тому числі крізь джерела еволюції регулювальної діяльності. Підхід до теоретичного осмислення економічного та соціального значення прогресу у площині парадигмальних якостей контексту вдосконалення вперше має також на меті задіяти цікаві наукові погляди американського футуролога Джона Нейсбіта, який у праці "Мегатренди" демонструє наближення соціального та економічного векторів цілеспрямованого розвитку.

Мета і завдання статті виявляються у прагненні провести ґрунтовну реконструкцію сутності змістовного насичення економічного та соціального значення прогресу у площині парадигмальних якостей контексту вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність становлення парадигмальних якостей контексту вдосконалення залежить від багатьох факторів. Ефективність багатоаспектності структурованих елементів економіко-управлінської системи дає можливість більш поглиблено аналізувати "еволюцію регулювання" засадничих функціонально-змістовних максимальних зв'язків впливу на вирішення термінових та нагальних державних завдань. На науково-методологічному рівні функціональна парадигма змістовності такого явища як прогрес розглядається і у системних джерелах динамічної інтеграції прагнення усіх частин цілого до впорядкованого соціоекономічного вдосконалення.

Безпосереднє та животворне відтворення руху людства уперед демонструє актуально-прогресивні якості процесу вдосконалення.

Зрештою, намагання економік інших країн наздогнати показники втілених джерел модернізованого життя підводить дослідників до актуальних на сьогоднішній день запитань. Отже, що підштовхує світ до змін? Як несамовиті фінансові коливання з перебігом зменшення доленосних відсотків якостей задля підтримки стержневих положень трансформуються у прогресуючі можливості?

Похідні межі додавання, а саме до економічного прогресу соціального в контексті філософсько-економічної думки, дозволяють впевнено, на науково-теоретичному рівні, стверджувати ті концептуально-важливі кроки, які вже структурно увібрали в себе загальний предметний досвід, адаптують до інформаційного середовища новітніх джерел базові чинники понятійних тверджень, сформульованих вітчизняними та зарубіжними дослідниками поглядів, власне які і мають за завдання: аргументовано розкрити багатоаспектність ставлення до "прогресу" як до позитивних зрушень, направлених, в свою чергу, на безперервний не тільки суспільно-економічний, але й соціокультурний розвиток.

Теоретична аргументація прогресивного руху традиційно насичується парадигмальними схопленнями філософських еквівалентів, де модусні положення таких явищ, як зміни, поступ та розвиток, передусім через які і вивільняються наявні сенси першопочаткового значення прогресу, кодифікуються крізь монументальність історіософського погляду. Потужні кроки руху історії уперед дослідники або порівнюють з прогресом, або, відповідно, називають прогресом людства. Тому і терміносистеми понятійних рівнів наближення до сучасного стану усвідомлення класичного твердження програмних положень "прогрес-регрес" демонструють ущільнення реконструйованої транскрипції навіть сталих площин лінійності в еквівалентах заданих суспільно-усвідомленими потребами вимог щодо якісного розширення понятійних значень. Так, відомий український філософ М. О. Булатов підкреслює своє ставлення до прогресу як "руху вперед", йдучи слідом за перекладом з латинської мови, демонструє, таким чином, це гасло у трьох вимірах, а саме:

- античне розуміння, "що зміни у світі мають колоподібний характер";
- ідеї Нового часу, які втілилися у працях Тюрго і Кондорсе;
- "концепції циклічних змін" Шпенглера, Тойнбі, Сорокіна [1, с. 410].

Виміри зазначених транскрипцій руху уперед позначають безпосереднє становлення термінологічної характеристики апофеозу прогресуючих можливостей людства і усвідомлені прагнення безупинного та максимального їх нарощування. Ставлення до понятійного осмислення значення прогресу як до всесвітньо-історичного руху цивілізаційного розвитку вважається безапеляційною дією сумарного накопичення культурологічних, антропологічних, а також гуманістично-еволюційних,

які і уособлюють, в свою чергу, глобальний гуманітарний розвиток людства.

Зрештою, а якщо розглядати властивості, які відбувалися під впливом становлення індустріального та постіндустріального суспільств, слід звернути увагу, що саме під дією економічного механізму прогресуючого світу, але вже під впливом парадигмальних ідей науково-технічного прогресу, еволюція якого змінила той самий рух уперед до показників незалежних значень, але похідних від академічних вимірювань ідейно-понятійного осмислення минулих часів – відбуваються змістовні соціоекономічні трансформації і понині. В цьому розумінні, незважаючи на заданий та змодельований чинник, обабіч крокуючих протилежних змістовних сенсів "прогрес-регрес", вітчизняний науковець О. І. Бутук у науково-теоретичній праці "Еволюція регулювання соціально-економічних систем" [2] докладно опрацьовує власний механізм ставлення до ствердних понятійних тверджень, оминаючи пострадянські ідеологічні зразки розуміння соціоекономічних значень, зрештою це і є однією з набутих настанов неомарксистських поглядів, тому дослідник і відходить від марксистських базових парадигм положення продуктивної праці і підходить до розробки неомарксистського визначення та "виокремлення компонентів регулювальної діяльності" та "непродуктивної природи регулювальної діяльності" [2, с. 22]. Цей теоретичний баланс значень, покладений автором цієї концепції до висвітлення власного підходу, "метаморфози регулювальної діяльності та діалектика форми продуктивної праці з погляду стадій соціально-економічного прогресу" [2, с. 74].

Зберігання "парадигмальних якостей вдосконалення" відносно структурних чинників прогресу вже на категоріальному рівні демонструє можливості розширення застосування концептуальних авторських теоретичних положень. Таким чином, регулювальна діяльність в контексті пошуку підходів висвітлення простору соціальної та економічної сутності "прогресу", в даному разі виступає як категорія впорядкування та підтримання збалансовуючої соціально-економічної структури. "Однак епістемологічний парадокс полягає в тому, що досі наука не виробила достатньо гносеологічно вдалого (пізнавально-змістовного, точного, стислого та місткого) визначення того надважливого явища, яке позначається під цим поняттям, не кажучи вже про фактичну відсутність коректної чи чіткої теоретичної фіксації суттєвих ознак самого феномену" [2, с. 7]. Різні площини тверджень підхоплюють запити сьогодення: осмислити досвід ствердної вдосконаленості, де структурні елементи згуртованої системи прагнуть до схопленого, врегульованого не тільки загального поліпшення, проте і поступового прогресуючого темпу соціально-економічного розвитку. Одним із компонентів цього підходу до транскрипції базових значень прогресу може виступити і регулювальна

діяльність. Таким чином, Олександр Бутук стверджує, що ознаками регулювальної діяльності, подаючи схематично їх обіг, є в першу чергу:

- функціональна універсальність;
- якісна однорідність;
- кількісна рівнозначність [2, с. 19].

Поєднання цих змістовних ознак-компонентів, як внутрішні домінанти джерела корелюючих можливостей тлумачення корегуючого мотиву висхідної ходи уперед, виявляє внутрішні прагнення комплексності, що і є вмотивованою сутністю взаємодіючих та відрегульованих елементів інтегрованого руху.

Суттєва змістовна площина призначення розгалужено трансформує парадигму "збереження якостей вдосконалення", тобто, в даному разі, підкреслюється роль сутнісних процесів перебігу економічних змін, які у межах відповідальності категорії управлінського змісту регулювання, налаштовуються на реалізацію підходів, які і пов'язуються із соціальними потребами та поглядами на покращення і вдосконалення існуючого способу існування. Координуючи теоретичний обіг та максимально наближаючи його до нормативного переосмислення явищ інформаційного світу, і відповідно, відштовхуючись саме від значення технічного прогресу, саме який суттєво змінив соціальну домінанту цивілізаційного руху часу уперед, закріплюється визначення "функціонального змісту інформаційної діяльності та з'ясування впливу її комп'ютерно-інтернетного прогресу" на регулювальну діяльність [2]. Імперативи структури, зорієнтовані на прогрес кожного з елементів системи, тим не менш, в домінуючій парадигмі якісного та ефективного розвитку, навіть в іпостасях безпосередньо-хаотично розгалуженої зони соціальних запитів, закріплюються та відображаються на функціональній площині врегулювання позицій вдосконалення налаштовуючих предикатів суспільно-економічного поступу. В свою чергу, слід наголосити на тому, що цей механізм збереження ресурсів вдосконалення придатний до існування завдяки державоутворюючому механізму моніторингу призначення адаптаційних кроків по налаштуванню структурно-важливих елементів на пошук забезпечення збереження набутих соціально-економічних досягнень.

Підкреслюючи "взаємозв'язок регулювання-вдосконалення" при аргументації економічного та соціального прогресу збереження парадигмальних якостей, передусім саме системоутворюючий рівень управлінської практики, природнім чином відповідає набутому просторові функціонального призначення якостей процесу регулювання. Аргументуючи цю точку зору, варто залучити наукову концепцію харківських дослідників В. І. Оспіщева та В. В. Кривошей, які ствердно зазначають важливість регулятивної функції при встановленні ролі та значення виробничої практики саме як джерела соціально-економічного

пізнання. Так, автори посібника "Технологія наукових досліджень в економіці" стверджують, що "цільова функція соціально-економічної практики полягає в тому, що метою пізнання в кінцевому підсумку є практика", тому "регулятивна функція полягає в регулюванні практики, забезпеченні управління нею" [3, с. 43]. Твердження виявляє самовдосконалюючий підхід соціально-економічного становлення та розвитку. Мотив вдосконалення, в даному разі підкреслюється характером насичення змісту в тезі "регулювання – забезпечення управління", тим самим розширює навантаження на парадигмальні якості контексту вдосконалення.

Крокуючи назустріч вимогам сьогодення, власне саме розуміння теоретичної сутності продуктивної та непродуктивної праці по відношенню до регулюючої діяльності в контексті аналізу критеріїв вдосконалення та відповідальності, вже розкриваючи прогрес інформаційного суспільства, стверджує поза марксистській погляд. Зрештою, співставляючи ідеї максимального наближення до існуючих характеристик прогресивних економічних систем світу, і шукаючи свій механізм виходу з кризи, елементи становлення поглядів на соціальне та економічне значення прогресу змальовується і в теоретичних працях західних дослідників. Інноваційні погляди на час декларують свої вимоги, а трансформації часу відтворюють свої наукові джерела, саме в яких і позначаються нагальні суспільні потреби: продемонструвати теоретичну лінію розуміння вдосконалення крізь вектор повсякчасного безупинного змістовно-цілеспрямованого та конкретного саме випереджаючого час руху уперед. Так, американський футуролог Джон Нейсбіт у праці "Мегатренди", яка вперше побачила світ у 1982 році, підтримує точку зору Пітера Друкера щодо зміни положень у вимогах сьогодення відносно класичного погляду К. Маркса на розкриття головного сенсу виробничої собівартості праці. Варто ретельніше придивитись до ставлення при аргументації чинників конкурентноспроможності і до головних переваг західної ідеї успіху – економіки інформаційних досягнень. Мова йде про сформульовану заміну відходу від собівартості праці до продуктивності знання. "Нам необхідно розробити теорію додаткової вартості, створюваної знанням, натомість вже виопрацьованій теорії Маркса щодо додаткової вартості, створюваною працею". Джон Нейсбіт додає до цього твердження наступне: "Марксова теорія вартості, народжена у початковий період індустріальної економіки, має бути замінена теорією вартості, створюваною знанням... в інформаційному суспільстві додаткова вартість створюється знанням, тобто працею саме такого виду, який Маркс не мав на увазі" [4, с. 33]. Оскільки інформаційна економіка стає реальністю – звідси випливає, що і регулятиви відповідального вдосконалення змінюються, зрештою рухаються уперед та прогресують. Розробка Нейсбіта "Мегатренди" включає в себе і необхідні положення по

відношенню до парадигмальних значень вдосконалення, еквівалентом якої має бути бажання винайти баланс руху від "форсованої технології" до "високої технології". Це звучить як гасло: "ми повинні врівноважити матеріальні дива техніки духовними запитами нашої людської натури" [4, с. 61]. Мова йде про ті гуманістичні принципи цивілізаційної сумлінної роботи, не виконання яких обмежує соціокультурний зв'язок, надаючи техніко-технологічним нововведенням модусу самостійного існування. Ці обставини нерівномірності Ганс Йонас, декларуючи необмежений вплив технічного прогресу, називає не інакше як "утопічною динамікою технічного прогресу і надмірністю відповідальності" [5, с. 45], бо надто вже залежна людська сутність від автоматичного входження у процесуальні можливості діяльнісних чинників саме світу комфорту, який позначає інший бік корисності – технологічні можливості руху техніки уперед: від індустріальної сутності часу до інформаційного перебігу збереження соціально-економічного значення "парадигмальних якостей прогресу вдосконалення" життя.

Розкриття нагальності соціально-економічного прогресу у вітчизняній науковій літературі знаходить своє відповідне відображення. Інтерпретуючи ідеї вітчизняного економіста Надії Гражевської, слід підкреслити, що значення можливостей регулювання соціально-економічних систем, на які звертає увагу Олександр Бутук, осмислюються крізь сутність поняття "прогрес економічної системи". Враховується позиція зосередженого та поглибленого аналізу внутрішньої динаміки економічного джерела наповнення тих соціально важливих потреб та запитів, які призводять до постійного руху історичного часу уперед, де не усуваючи нерівномірності невідворотних явищ, прослідковується динаміка змін, насамперед, кардинальних. Тобто, якісне відчуття універсального значення ідеї прогресу в системних вимірах життя, дозволяє узагальнити досвід ходи від індустріального до постіндустріального способу буття і далі послідовно викарбовується в інформаційному рівні усвідомлення сучасності картини світу. Таким чином, у праці "Еволюція економічних систем" Н. Гражевська дає багатозмістовне визначення цьому кореляту дотичної сфери консенсусних значень, а саме "прогресу соціально-економічних можливостей". Отже, "прогрес економічної системи – це форма розвитку економічної системи, пов'язана зі створенням або вдосконаленням еволюційно-доцільного порядку...; розвиток економічної системи за висхідною лінією від менш досконалого стану до більш досконалого відповідно до цілей, які ставляться, та завдань, що вирішуються у процесі суспільної еволюції" [6, с. 276]. Безпосередній простір збереження еквівалентів сутнісного значення наповнених вимірів відрегульованого, в тому числі вказівними чинниками системного розуміння функціональної основи управління державотворюючого зразка балансу зрушень, закріплюючи висхідні економічні позначки, втілює у

ставленні до значення прогресу "парадигмальні якості контексту вдосконалення". Відрегульована площина ціннісного ставлення до рушійної ідеї впливових змін на економічному рівні трансформації скоординованого суспільного мотиву призначення кризь вже згадані риси, а саме: функціональну універсальність, якісну однорідність та кількісну рівнозначність, об'ємно відрегульовують становлення певного рівня зрушення в парадигмальному призначенні структурно-кардинального розуміння головної стратегії вдосконалення – цілісності збереження соціально-економічних чинників прогресу.

Висновки. Транскрипція соціально-економічної динаміки у становленні прогресуючих можливостей людства уособлює перспективу руху уперед. Західні дослідники (Деніел Бел, Джон Нейсбіт) задаючись питанням: – зрештою, що ж стимулює сталий зразок дій до подальшого безупинного розвитку? – дають різні відповіді з приводу невідворотності соціально-економічного прогресу, проте, зберігання парадигмальних якостей вдосконалення дозволяє на теоретичному рівні знайти внутрішні чинники динаміки руху. Тому, саме втілення структурних можливостей збагачення ресурсної бази термінологічного розширення підкреслюється вимогливістю зазначених понятійних осередків, тобто, в першу чергу, слід врахувати саме той момент, коли ствердні класичні зразки осмислення ролі та значення прогресу, як розвитку, еволюції, трансформації та поступу, мають бути проаналізованими з урахуванням можливостей координаційної цінності чітких ліній нарощування послідовних зв'язків соціального та економічного прогресу у просторі виявлення процесів реалізації та збереження парадигмальних якостей контексту вдосконалення.

Використані джерела інформації:

1. Булатов М. О. Філософський словник. – К.: Стилос, 2009. – 575 с.
2. Бутук О. І. Еволюція регулювання соціально-економічних систем. – К.: Знання, 2012. – 350 с.
3. Оспіщев В. І., Кривошей В. В. Технологія наукових досліджень в економіці. К.: Знання, 2013. – 255 с.
4. Нейсбіт Д. Мегатренди. – М.: "Издательство АСТ": ЗАО НПП "Ермак", 2003. – 380 с.
5. Йонас Г. Принцип відповідальності. – К.: Лібра, 2001. – 400 с.
6. Гражевська Н. Еволюція економічних систем. – К.: Знання, 2011. – 286 с.

References:

1. Bulatov M. O. Filosofs'kyj slovnyk. – K.: Stylos, 2009. – 575 s.
2. Butuk O. I. Evoliutsiia rehuliuвання sotsial'no-ekonomichnykh system. – K.: Znannia, 2012. – 350 s.
3. Ospishev V. I., Kryvoshej V. V. Tekhnolohiia naukovykh doslidzhen' v ekonomitsi. K.: Znannia, 2013. – 255 s.
4. Nejsbyt D. Mehatrendy. – M.: "Yzdatel'stvo AST": ZAO NPP "Ermak", 2003. – 380 s.
5. Jonas H. Pryntsyup vidpovidal'nosti. – K.: Libra, 2001. – 400 s.
6. Hrazhevs'ka N. Evoliutsiia ekonomichnykh system. – K.: Znannia, 2011. – 286 s.

Рецензент: Александрова О. С., д. філос. н., проф.

УДК 351.83:314.1

Мельничук Л.М.,

к.держ.упр.,
начальник відділу сімейної політики
Мінсоцполітики України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОГО РОЗВИТКУ

Анотація. В статті автор робить спробу на основі аналізу наукових тлумачень категорії «державне регулювання», узагальнення теоретичних напрацювань та нормативно-правової бази реалізації демографічної політики, визначити поняття державного регулювання демографічного розвитку та обґрунтувати його зміст.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, демографічна політика, демографічний розвиток.

Мельничук Л.М.,

к.гос.упр., начальник отдела семейной
политики Минсоцполитики Украины

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье автор пытается на основе анализа научных толкований категории «государственное регулирование», обобщения теоретических разработок и нормативно-правовой базы реализации демографической политики, определить понятие государственного регулирования демографического развития и обосновать его содержание.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, демографическая политика, демографическое развитие.

Melnychuk L.M.,

PhD in Public Administration, head of the Department
of Family Policy, Ministry of Social Policy of Ukraine

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS STUDY STATE REGULATION OF POPULATION DEVELOPMENT

Annotation. The paper demonstrated the need to justify the theoretical analysis scheme of management activities in the field of reproduction, the use of which will help to identify the main problems in the practice of public management and to outline the solutions. Thus the prerequisite for this research is definition of the essence of the object.

However, despite significant achievements of specialists in the field of public administration and administrative law, we should note the lack of a clear and stable interpretation of the category "government regulation". We have also no universally accepted concept of "population policy", that leads to different meanings of the regulatory impact and to various limits of state intervention in the course of the demographic reality. It is shown that the vast majority of experts determines the content of population policy according to narrow understanding of reproduction as of the balance of fertility and mortality. So population policy is seen as a separate, special and specific component of social and economic policy,

the implementation of which can not influence the overall changes in the demographic situation. Proved the necessity of consideration of the state regulatory impact on the demographic processes as a mechanism of demographization of all components of social and economic policy.

Analyzed also the legal principles of population policy implementation in Ukraine. It is grounded, that in practice the population policy focused mainly on overcoming negative tendencies of some demographic processes and eliminating their negative effects, rather than on the creation of social and economic conditions that are conducive to the population reproduction of higher quality in all social groups. In general, it is concluded that state regulation of population development is a focused impact of a state on demographic reality in order to achieve strategic and tactical goals of population policy. Thus the whole system of state regulation of population development should be formed on understanding of population policy as a special demographic targeting social and economic policy.

Keywords: state administration, state regulation, population policy, population development.

Постановка проблеми. У сучасних правових державах з розвинутими елементами громадянського суспільства, державний вплив на суспільні процеси повинен максимально враховувати дії механізмів саморегуляції, тобто управління суспільним розвитком має здійснюватися шляхом мінімально владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства. Однак, цілком уникнути державного втручання у суспільні процеси все ж неможливо з тим, щоб виправляти недоліки стихійного розвитку суспільства та його основних елементів. Важливість та доцільність державного регулювання демографічних процесів зумовлена наявними кризовими явищами у демовідтворенні, що дестабілізує ситуацію в країні та стає загрозою національній безпеці. Відтак актуалізується необхідність здійснення відповідної регулятивної діяльності у сфері відтворення населення на основі науково аргументованих підходів. Це, в свою чергу, потребує обґрунтування теоретичної схеми аналізу такої діяльності, застосування якої дасть змогу визначити основні проблеми в практиці державного регулювання і накреслити шляхи їх розв'язання. При цьому необхідною передумовою дослідження виступає визначення сутності досліджуваного об'єкта.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-інформаційне забезпечення цілеспрямованих дій держави щодо нормалізації демографічної ситуації в країні є однією з фундаментальних функцій демографічної науки. Тому чимало демографічних досліджень зарубіжних та вітчизняних фахівців присвячено питанням вироблення рекомендацій стосовно загальних напрямів і конкретних заходів політики в галузі населення, спрямованої на зміну демографічних процесів. Серед них, перш за все: А. Вишневський, І. Курило, Е. Лібанова, О. Макарова, В. Медков, В. Піскунов, В. Стешенко, Л. Чуйко та інші. Демографічна проблематика привертає увагу й фахівців галузі науки державного управління, зокрема, А. Дегтяра, Л. Костровець, Н. Назар, В. Сімоненка.

Визнаючи важливість та наукову цінність наявних досліджень з питань державного впливу на демографічні процеси, все ж доводиться визнати, що у вітчизняній науці державного управління відсутнє комплексне дослідження даної теми, державне регулювання демографічного розвитку не розглядалося ні як теоретична модель, ні як засіб практичного впливу.

Тому *мета статті* - на основі аналізу наукових тлумачень категорії «державне регулювання», узагальнення теоретичних напрацювань з питань демографічної політики визначити поняття державного регулювання демографічного розвитку та обґрунтувати його зміст.

Виклад основного матеріалу. При спробі дати чітке і змістовне визначення державного регулювання демографічного розвитку виникають певні труднощі, зумовлені тим, що, по-перше, даний термін відсутній у вітчизняному нормативно-правовому полі; по-друге, при розгляді питань державного впливу на процеси демографічного розвитку вітчизняні та зарубіжні фахівці використовують різні поняття, як то «демополітика», «демографічна політика», «соціально-демографічна політика», «політика народонаселення», «управління розвитком народонаселення», «управління демографічними процесами», «регулювання демографічними процесами», що зумовлює різний зміст регулятивного впливу, різні межі державного втручання у перебіг демографічної реальності; по-третє, у науці державного управління відсутнє стале поняття «державне регулювання» та єдиний підхід у визначенні його змісту й складових елементів, немає чіткого трактування цього терміну й у довідковій та енциклопедичній літературі з державного управління, зокрема [14].

Варто зазначити, що це поняття донедавна використовувалося переважно в дослідженнях проблем регулювання економіки та окремих її галузей в умовах ринкового господарювання, державне регулювання соціальних процесів розглядалося лише у сфері зайнятості, умов та оплати праці, соціального захисту та обслуговування, розвитку соціальної інфраструктури [наприклад, 6; 12; 23]. При цьому визначення державного регулювання давалося з позиції застосування сукупності форм, методів, засобів та інструментів [12, с. 41] або системи заходів [6, с. 146; 23, с. 111], здійснюваних чи використовуваних державою.

Дослідники у сфері державного управління розкривають зміст поняття регулювання переважно у співвідношенні з поняттям управління, демонструючи досить широкий спектр підходів. Окремі науковці дані поняття вживають як тотожні, інші протиставляють їх, вважаючи, що по відношенню до державних чи підпорядкованих суб'єкту об'єктів здійснюється державне управління, а по відношенню до недержавних чи не підпорядкованих – державне регулювання. Частина науковців вважають, що: державне регулювання, як і управління, – це завжди впорядковуюча й організуюча діяльність, зміст якого полягає у регулятивному впливі на

відповідні об'єкти [16, с. 94]; державне управління за своєю правовою суттю є регулятивною діяльністю, а тому регулювання характеризується як невід'ємний елемент управлінської діяльності, одна з загальноуправлінських функцій [2, с. 62]; одним із загальних методів управлінської діяльності [19, с. 114]; різновидом управління, що не передбачає владної зміни структури об'єкта регулювання [11, с. 70].

Немає єдиної точки зору на зазначену проблему як у вітчизняному, так і зарубіжному праві. Так, в довідковій юридичній літературі державне регулювання визначається як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [25, с. 118]; цілеспрямований вплив держави на організацію певної сфери життєдіяльності суспільства шляхом видання законів та інших нормативних правових актів, які визначають запропоновані державою правила поведінки у відповідній сфері [24, с. 199].

Рядом правовиків регулювання характеризується як невід'ємний елемент управлінської діяльності, як один з адміністративно-правових методів (поряд з керівництвом і управлінням) і розуміють його як встановлення загальної політики та принципів її реалізації через державне фінансування, пільги тощо, а управління – як систематичний, безпосередній вплив суб'єктів на об'єкти [1, с. 160].

Враховуючи аргументованість доводів про спорідненість регулювання та управління та беручи до уваги підходи до визначення основних складових державного управління [2, с. 62; 3, с. 26-27; 10, с. 34], можна зробити висновок, що дефініція державного регулювання демографічного розвитку має містити принаймні три компоненти:

- а) державу, як системно організований суб'єкт впливу;
- б) процеси відтворення населення, які сприймають регулятивні дії;
- в) сам процес регулюючого впливу на демографічну реальність.

Виходячи з такого визначення, державне регулювання виступає як особливий вид діяльності держави, своєрідна форма та засіб практичного втілення державної політики, яка виробляється політичною системою [3, с. 26-27; 19, с. 36]. У зв'язку з викладеним, державне регулювання демографічного розвитку знаходиться у тісному взаємозв'язку з державною демографічною політикою, з одного боку, виступаючи формою її втілення, з іншого, має виражатися у формі державної демографічної політики. Отже, наповнення його змісту передбачає чітке визначення, передусім мети, завдань та напрямів політики держави щодо забезпечення демографічного розвитку.

Однак у науковому просторі склалися різні підходи до розкриття змісту державного впливу на процеси відтворення населення.

В англо- та франкомовній літературі, в міжнародних документах широке поширення отримав термін «політика народонаселення», який представлений в усіх версіях багатомовного словника з демографії. Цей термін широко використовується в офіційних документах, рекомендаціях та аналітичних доповідях ООН. Однак однозначного трактування цього терміну немає. В загальному політика народонаселення визначається як напрям соціально-економічної політики, метою якого виступає вплив на розвиток народонаселення. Політика народонаселення передбачає: вплив на відтворення населення⁸; вплив на процес соціалізації підростаючих поколінь (підготовка до трудової діяльності, дошкільне виховання, загальноосвітня та спеціальна підготовка, професійна орієнтація, моральне виховання, тощо); регулювання визначеного комплексу умов праці (визначення меж працездатності та загальних масштабів зайнятості, регулювання тривалості робочого дня, періодів праці та відпочинку, охорона праці, регулювання професійно-кваліфікаційного зростання та перепідготовки робочої сили і т.д.); регулювання міграції та територіальної структури населення, а також здійснення інших заходів, від яких залежить весь комплекс умов праці та відпочинку; вплив на загальні умови життя всіх верств населення (житлове законодавство, політика сфері охорони здоров'я та медичного обслуговування, регулювання масштабів, структури та спрямованості вільного часу і т.д. [7, с. 332; 20, с. 384].

До поняття «політика народонаселення» деякі демографи зводять систему конкретних заходів суспільства з управління розвитком народонаселення, як одного з основних видів соціального управління, конкретно-історичного способу впливу суспільства на народонаселення з метою формування або підтримки бажаних в довготривалій перспективі кількісних і якісних параметрів його розвитку. Ряд дослідників навпаки заходи з управління розвитком народонаселення ототожнюють з демографічною політикою. [7, с. 494-495]

У дослідженнях вітчизняних та російських фахівців найбільш поширеним терміном є «демографічна політика». Незважаючи на різні трактування цього поняття, його загальним смисловим конструктом науковці різних галузей наук (демографії, політології, економіки, соціології, державного управління [наприклад, 4; 5; 9; 13; 15; 17; 18]) визначають вплив держави та інших соціальних інститутів на процеси відтворення населення з метою досягнення бажаного (оптимального, раціонального) в довготривалій перспективі типу цього відтворення. Однак їх суттєвою різницею є різне трактування фахівцями терміну «відтворення населення», що зумовлює різні відповіді на запитання щодо об'єкта, характеру, обсягу та напрямів державного впливу, системи застосовуваних засобів та інструментів.

⁸ Саме цю складову загальноприйнято вважати демографічною політикою.

Зокрема, переважна більшість фахівців визначає зміст демографічної політики, дотримуючись вузького розуміння відтворення населення, а саме як балансу народжуваності та смертності. Такий підхід історично склався з досвіду впровадження демографічної політики в минулому, зокрема ще за часів радянської влади, коли зусилля держави були спрямовані на підвищення народжуваності, причому переважно шляхом підтримки сімей з дітьми. Як показує досвід практичного втілення таких заходів, вони зумовлюють лише короточасний ефект і не змінюють загальної демографічної ситуації. За такого підходу об'єктом демографічної політики виступає виключно або переважно сфера сім'ї, сімейних відносин. При цьому варто зазначити, що «в сучасному світі значна частина людей і народжується, і помирає за межами просторової локалізації шлюбно-сімейно-родинного життя» [8, с. 466-467]. Відповідно переважаючою когортою фахівців демографічна політика розглядається як окрема, особлива та специфічна складова соціально-економічної політики. Разом з тим, окремі науковці визначають її як органічну частину соціальної політики, специфічну за своїми цілями та частково за методами їх досягнення, однак узгоджену з іншими сферами, такими як регулювання умов зайнятості і праці, рівень життя та соціальне забезпечення населення, освіта, охорона здоров'я.

Тому погоджуємося з вітчизняними дослідниками у галузі теоретичної демографії, що визначення змісту та основних механізмів реалізації демографічної політики має базуватися на сучасному уявленні про відтворення населення, а саме як «збереження міри населення», «відтворення у часі-просторі єдності якості і кількості населення» [8, с. 466]. За такого підходу самовідтворення населення не може бути зведене до будь-якої окремої галузі, до відокремленої «чисто демографічної» сфери суспільного буття, покладеної поряд з іншими сферами [21, с. 145]. Тому демографічна політика не повинна розглядатися як окрема сфера впливу на демопроцес, оскільки «відтворення населення здійснюється в усьому просторі суспільного життя» [8, с. 466]. Відтак, об'єктом демографічної політики є «демографічний аспект усіх відносин, які існують в конкретно-історичному суспільному організмі» [8, с. 467], «матеріальні та ідеальні умови (середовище) «демографічної поведінки населення» [22, с. 26].

А демографічна політика виступає «не складовою соціально-економічної політики, а її особливою спрямованістю, демографічною орієнтацією» [8, с. 467]. Крім того, «сутність демографічної політики визначається стратегічною метою, яка фіксує бажану загальну спрямованість соціально-економічного розвитку суспільства» [8, с. 468]. При цьому реалістичність, досяжність мети демополітики визначає її загальну результативність та ефективність [22, с. 20]. Досягнення бажаного (оптимального, раціонального) в довготривалій перспективі типу

відтворення є принципово нереалістичною, нездійсненою метою, з огляду на пануючий «набір методів і засобів демополітичного впливу на демореальність, за допомогою якою об'єктивно неможливо змінити характер і якість, отже тип відтворення населення» [22, с. 20]. Крім того, без постійних новацій до тактики демографічної політики «навіть найдосконаліша по своїй стратегії, демополітика не дасть бажаних результатів» [22, с. 25]. Тобто ефективна та дієва демографічна політика повинна ґрунтуватися на стійкій стратегії та гнучкій тактиці. Визначення змісту державного регулювання демографічного розвитку не буде повним без відповідного аналізу законодавства України. Основним та єдиним офіційним документом, що визначає позиції нашої держави з проблем демографічного розвитку на сьогодні виступає Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року (постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.№ 879). Її мета - поліпшення якісних характеристик рівня життя населення та гармонізація процесів його відтворення на основі відродження духовності української нації та національних традицій, відновлення сімейних цінностей, забезпечення морального здоров'я сім'ї, виховання свідомого батьківства та запобігання соціальному сирітству. Відповідно до визначеної мети цим правовим актом висувуються основні завдання демографічного розвитку: підвищення рівня народжуваності та розвитку сім'ї; поліпшення здоров'я, зниження рівня смертності та збільшення тривалості життя населення; регулювання міграційних процесів; подолання негативних наслідків старіння населення; демографічний розвиток регіонів.

Однак, незважаючи на важливість і необхідність запланованих дій, все ж змістова наповнюваність демографічної політики на практиці зосереджена переважно на подоланні негативних тенденцій окремих демографічних процесів та усуненні їх негативних наслідків, а ніж на створенні таких соціально-економічних умов, які б сприяли відтворенню населення більш високої якості в усіх соціальних групах.

Висновки. Таким чином, результати здійсненого аналізу дають підстави розглядати державне регулювання демографічного розвитку як цілеспрямований вплив з боку держави на демореальність з метою досягнення стратегічних та тактичних цілей демографічної політики. Система державного регулювання демографічного розвитку, її цілі, завдання, напрями та механізм здійснення мають формуватися з розуміння демографічної політики як особливої спрямованості, демографічної орієнтації усієї соціально-економічної політики держави.

При цьому, недостатня наукова розробленість проблеми та необхідність формування цілісної системи державного регулювання демографічного розвитку потребують дослідження питань щодо: механізмів та процесів збереження міри населення, з метою з'ясування основних факторів впливу на демографічний розвиток, й відповідно

конкретизації цілей, завдань, напрямів, механізмів державного регулювання демографічного розвитку.

Використані джерела інформації:

1. Адміністративне право [Текст] : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3 изд. доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.
3. Бакуменко В. Д. Державне управління [Текст] : курс лекцій : навч. посіб. / В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, О. Поважний ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. - 535 с.
4. Волинець Л. С. Демографічна політика України в період становлення державності [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Волинець Людмила Семенівна ; Одеський держ. ун-т ім. І.І.Мечникова. – О., 1996. – 24 с.
5. Герасимчук А.А. Соціологія / А.А. Герасимчук, Ю.І. Палеха, О.М. Шиян. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 246 с.
6. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки [Текст] : підручник / В. М. Гриньова, М. М. Новікова. – К. : Знання, 2008. – 398 с.
7. Демографический энциклопедический словарь / Глав. ред. Д. И. Валентей. – М. : Сов. энциклопедия, 1985. – 607 с.
8. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії/ НАН України. Інститут економіки; за ред. В. Стешенко. – Київ, 2001. – 560 с.
9. Дегтяр А. Теоретико-методологічні засади розробки та реалізації державної демографічної політики в Україні / А. Дегтяр // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во "ДокНаукДержУпр". – Вип. 2(10). – 2012. – С.190-195.
10. Державне управління : навч. посібник / [Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – 2 вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 344 с.
11. Державне управління та державна служба: словник-довідник / Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана / О. Ю. Оболенський (уклад.). – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
12. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посібник / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – 4 вид., випр. – К. : Знання, 2004. – 213 с.
13. Економічна енциклопедія : у 3 т. – К. : Академія, 2002. – Т. 1. – 864 с.
14. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / [наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т.4. – 647 с.
15. Костровець Л. Б. Соціально-демографічна політика в Україні: питання теорії, методології, практики [Текст] : монографія / Костровець Л. Б. ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк : ВІК, 2012. – 424 с.
16. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
17. Мельник І. Г. Основи демографії [Текст] : навч.-метод. посіб. для студ. спец. "Психологія" / І. Г. Мельник ; Держ. закл. "Луган. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка", Каф. географії. – Луганськ : ДЗ "ЛНУ ім. Тараса Шевченка", 2013. – 126 с.

18. Народо­на­се­ле­ние: Эн­ци­кло­педический словарь. – М. : Большая Рос. эн­ци­кл., 1994. – 640 с.
19. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
20. Социальная политика : учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина. – 2-е изд. стереотип. – М. : Изд-во „Экзамен», 2004. – 736 с.
21. Стешенко В.С. Деякі теоретичні аспекти протидії демографічній кризі / Стешенко В.С., Піскунов В.П. //Формування ринкової економіки: Зб. наук. праць: Спец. вип.: Матеріали Між­нар. наук.-практ. конф. «Демографічний розвиток України та пріоритетні завдання демографічної політики». – Т.1: Відтворення населення та його природний рух. – К.: КНЕУ, 2006. – 392 с.
22. Стешенко В.С. До питання про концепцію національної демографічної політики / Стешенко В.С., Піскунов В.П. // Демографічні дослідження. Вип. 18. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1996. – С. 3-42.
23. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посібник / Д. М. Стеченко. – К. : Знання, 2007. – 271 с.
24. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия [Текст] / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; общ. ред. М. Ю. Тихомиров. – Изд. 5-е, доп. и перераб. – М. : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2007. – 972 с
25. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемчушенко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т.2. – 744 с.

References:

1. Administratyvne pravo [Tekst] : pidruchnyk / [Yu. P. Bytiak ta in.] ; za zah. red. prof. Yu. P. Bytiaka [ta in.] ; Nats. iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. – Kh. : Pravo, 2010. – 624 s.
2. Atamanchuk H. V. Teoryia hosudarstvennoho upravlenyia : kurs lektsyj / H. V. Atamanchuk. – 3 yzd. dop. – M. : Omega-L, 2005. – 579 s.
3. Bakumenko V. D. Derzhavne upravlinnia [Tekst] : kurs lektsij : navch. posib. / V. Bakumenko, D. Dzvinchuk, O. Povazhnyj ; Nats. ahentstvo Ukrainy z pytan' derzh. sluzhby, Ivano-Frankiv. nats. tekhn. un-t nafty i hazu. - Ivano-Frankivsk : Misto NV, 2011. - 535 s.
4. Volynets' L. S. Demohrafichna polityka Ukrainy v period stanovlennia derzhavnosti [Tekst] : avtoref. dys... kand. polit. nauk: 23.00.02 / Volynets' Liudmyla Semenivna ; Odes'kyj derzh. un-t im. I.I.Mechnykova. – O., 1996. – 24 s.
5. Herasymchuk A.A. Sotsiolohiia / A.A. Herasymchuk, Yu.I. Palekha, O.M. Shyian. – K. : Vyd-vo Yevrop. un-tu, 2004. – 246 s.
6. Hryn'ova V. M. Derzhavne rehuliuвання ekonomiky [Tekst] : pidruchnyk / V. M. Hryn'ova, M. M. Novikova. – K. : Znannia, 2008. – 398 с.
7. Demohrafycheskyj entsyklopedycheskyj slovar' / Hlav. red. D. Y. Valentej. – M. : Sov. entsyklopedyia, 1985. – 607 s.
8. Demohrafichna kryza v Ukraini. Problemy doslidzhennia, vytoky, skladovi, napriamy protydii/ NAN Ukrainy. Instytut ekonomiky; za red. V. Steshenko. – Kyiv, 2001. – 560 s.
9. Diehtiar A. Teoretyko-metodolohichni zasady rozrobky ta realizatsii derzhavnoi demohrafichnoi polityky v Ukraini / A. Diehtiar // Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : zbirnyk naukovykh prats' Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. – Kh. : Vyd-vo "DokNaukDerzhUpr". – Vyp. 2(10). – 2012. – S.190-195.

10. Derzhavne upravlinnia : navch. posibnyk / [Mel'nyk A. F., Obolens'kyj O. Yu., Vasina A. Yu., Hordiienko L. Yu] ; za red. A. F. Mel'nyk. – 2 vyd., vypr. i dop. – K. : Znannia, 2004. – 344 s.
11. Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: slovnyk-dovidnyk / Kyivs'kyj natsional'nyj ekonomichnyj un-t im. Vadyma Het'mana / O. Yu. Obolens'kyj (uklad.). – K. : KNEU, 2005. – 480 s.
12. Didkivs'ka L. I. Derzhavne rehuliuвання ekonomiky : navch. posibnyk / L. I. Didkivs'ka, L. S. Holovko. – 4 vyd., vypr. – K. : Znannia, 2004. – 213 s.
13. Ekonomichna entsyklopediia : u 3 t. – K. : Akademiia, 2002. – T. 1. – 864 s.
14. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Tekst] : u 8 t. / [nauk. redkol.: Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011. – T.4. – 647 s.
15. Kostrovets' L. B. Sotsial'no-demohrafichna polityka v Ukraini: pytannia teorii, metodolohii, praktyky [Tekst] : monohrafiia / Kostrovets' L. B. ; Donets. derzh. un-t upr. – Donets'k : VIK, 2012. – 424 s.
16. Malynovs'kyj V. Ya. Slovnyk terminiv i poniat' z derzhavnoho upravlinnia [Tekst] / V. Ya. Malynovs'kyj. – K. : Atika, 2005. – 240 s.
17. Mel'nyk I. H. Osnovy demohrafii [Tekst] : navch.-metod. posib. dlia stud. spets. "Psykhologhiia" / I. H. Mel'nyk ; Derzh. zakl. "Luhans'ka nats. un-t im. Tarasa Shevchenka", Kaf. heohrafii. – Luhans'k : DZ "LNU im. Tarasa Shevchenka", 2013. – 126 s.
18. Narodonaselenye: Entsyklopedycheskyj slovar'. – M. : Bol'shaia Ros. entsykl., 1994. – 640 s.
19. Nyzhnyk N. R. Systemnyj pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / N. R. Nyzhnyk, O. A. Mashkov ; za zah. red. N. R. Nyzhnyk. – K. : Vyd-vo UADU, 1998. – 160 s.
20. Sotsyal'naia polytyka : uchebnyk / pod obsch. red. N. A. Volhyna. – 2-e yzd. stereotyp. – M. : Yzd-vo „Egzamen», 2004. – 736 s.
21. Steshenko V.S. Deiaki teoretychni aspekty protydii demohrafichnij kryzi / Steshenko V.S., Piskunov V.P. //Formuvannia rynkovoї ekonomiky: Zb. nauk. prats': Spets. vyp.: Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Demohrafichnyj rozvytok Ukrainy ta priorytetni zavdannia demohrafichnoi polityky». – T.1: Vidtvorennia naselennia ta joho pryrodnyj rukh. – K.: KNEU, 2006. – 392 s.
22. Steshenko V.S. Do pytannia pro kontseptsiiu natsional'noi demohrafichnoi polityky / Steshenko V.S., Piskunov V.P. // Demohrafichni doslidzhennia. Vyp. 18. – K. : In-t ekonomiky NAN Ukrainy, 1996. – S. 3-42.
23. Stechenko D. M. Derzhavne rehuliuвання ekonomiky [Tekst] : navch. posibnyk / D. M. Stechenko. – K. : Znannia, 2007. – 271 c.
24. Tykhomyrova, L. V. Yurydycheskaia entsyklopediia [Tekst] / L. V. Tykhomyrova, M. Yu. Tykhomyrov ; obsch. red. M. Yu. Tykhomyrov. – Yzd. 5-e, dop. y pererab. – M. : Yzdanye h-na Tykhomyrova M.Yu., 2007. – 972 s
25. Yurydychna entsyklopediia : v 6 t. / redkol.: Yu. S. Shemchushenko ta in. – K. : Ukr. entsykl., 1998. – T.2. – 744 s.

Рецензент: Кравченко М.В., д.держ.упр., доцент

УДК 351:378

Олійник В.В.,

к.пед.н., докторант
ДВНЗ "Університет менеджменту освіти"

ПІДГОТОВКА УПРАВЛІНЦІВ В СИСТЕМІ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Проведено аналіз організаційно-правових основ державного управління розвитком післядипломної освіти України. Розкрито базові положення сучасної провідної концепції післядипломної освіти. Визначено стан розробленості наукових підходів щодо підготовки управлінців в системі післядипломної освіти, забезпечення їх взаємодії з елементами зовнішнього середовища навчальних закладів в умовах трансформації системи державного управління в Україні.

Ключові слова: взаємодія, державне управління, концепція, підвищення кваліфікації, післядипломна освіта, управлінець.

Олійник В.В.,

к.пед.н., докторант ДВНЗ
"Університет менеджмента образования"

ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЦЕВ В СИСТЕМЕ ПОСЛЕДИПЛОМНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Проведен анализ организационно-правовых основ государственного управления развитием последипломного образования Украины. Раскрыты базовые положения современной ведущей концепции последипломного образования. Определено состояние разработанности научных подходов по подготовке управленцев в системе последипломного образования, обеспечение их взаимодействия с элементами внешней среды учебных заведений в условиях трансформации системы государственного управления в Украине.

Ключевые слова: взаимодействие, государственное управление, концепция, повышение квалификации, последипломное образование, управленец.

Vladimir V. Oleinik,

Ph.D. in education, doctoral, University Education Management

PREPARATION MANAGERS IN POST-GRADUATE EDUCATION IN TRANSFORMING PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Annotation. Summarizes the organizational and legal framework of postgraduate education in Ukraine. Reveals the basic tenets of modern leadership concepts postgraduate education. The condition is elaborated scientific approaches to training managers in post-graduate education, ensuring their interaction with the elements of the environment of educational institutions in terms of transformation of public administration in Ukraine.

In education, one of the main requirements at the present stage of social development is to carry out changes to the formation of new priorities for training, education of the

individual throughout life, which would facilitate the preparation of management in education to consciously and continuously improve their skills. Ability to implement appropriate tasks provided in post-graduate education.

An analysis of research on training managers in education suggests that the training of the modern manager is a set of closely related components. Research the designated area were conducted in the following areas: methodology and technological approaches to training managers in the education system; methods and techniques of training managers in the education system; formation willingness of managers in education to the profession; culture of the research and analysis of managers in the education system; formation of legal competence; Development of an experimental model of training.

In the study, when forming a model of training managers in the education system to work with NGOs in terms of postgraduate education is the fundamental methodology and technological approaches to training managers in education, methods of project management of the research culture through permanent data analysis and correction of practical cooperation managers in education and community organizations, analysis and internal organization of professional communication in the organization, formation of legal competence, communicative skills of managers in the education system.

Analyzed the content of scientific research on training managers in education and other activities showed that, despite significant improvements existing fundamental developments and proposals for training managers in education, in particular, the question of their training in cooperation with NGOs need extra attention that in the modern development of public administration in Ukraine negatively affect management facilities, including postgraduate education.

Keywords: interaction, public administration, concept, training, postgraduate education, manager.

Вступ. Необхідність забезпечення збалансованого розвитку вітчизняної економіки зумовлює актуальність формування нових підходів з вдосконалення управління системою підготовки кадрів, її ефективного функціонування. Забезпечення результативності реформ, спрямованих на економічне зростання України та її інтеграцію у світове співтовариство вимагає якісних змін людського фактора, а також умов його відтворення. Розвиток продуктивних сил змінює роль інформації й знань в умовах переходу до суспільства постіндустріального типу, що неможливо без забезпечення інноваційного розвитку особистості. В такій ситуації висувуються нові вимоги до системи освіти, відтворення кваліфікованих кадрів, відповідно до потреб сьогодення.

Система підготовки кадрів зазнає суттєвих змін під впливом не лише структурних зрушень, які відбуваються в Україні, але й загальних тенденцій постіндустріального суспільного розвитку. Для забезпечення відповідності потребам сьогодення, фахівці мають навчатися протягом всієї трудової діяльності. Ефективна організація відповідної системи підготовки кадрів, її фінансово-економічний механізм, форми і методи державного управління нею, підвищення ефективності її функціонування виступають ключовими проблемами, що потребують обґрунтування.

Необхідно зазначити, що наука державного управління напрацювала значний теоретичний й методологічний доробок. Різні аспекти державного

управління суспільним розвитком та освітою як його складовою здійснений такими науковцями, як Г.Балихіним, Н.Багаутдіновою, В.Бесчастним, В.Гамаюновим, О.Дацієм, В.Дорофієнком, Г.Кологрєєвим, М.Корецьким, В.Пілюшенком, О.Поважним, В.Сиченком та ін. Разом із тим, аналіз досліджуваної проблематики дає змогу стверджувати, що найменш розробленими є підходи щодо розв'язання проблеми, пов'язаної з підготовкою управлінців в системі післядипломної освіти на державному рівні.

Метою статті є проведення аналізу та визначення стану розробленості наукових підходів щодо підготовки управлінців в системі післядипломної освіти, забезпечення їх взаємодії з елементами зовнішнього середовища навчальних закладів в умовах трансформації системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сфері освіти однією з головних вимог на сучасному етапі суспільного розвитку є проведення змін, спрямованих на формування нових пріоритетів навчання, виховання особистості протягом усього життя, які б сприяли підготовці управлінців в системі освіти до свідомого і постійного підвищення свого професійного рівня. Можливість реалізації відповідних завдань забезпечується в системі післядипломної освіти.

Організаційно-правові основи післядипломної освіти базуються на положеннях Конституції України, Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 рр., Законах України «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про вищу освіту»; указах Президента України «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні» та «Про забезпечення подальшого розвитку вищої освіти в Україні»; Положенні про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту); державних стандартах освіти; нормативно-правових актах чинного законодавства України з питань освіти і науки, а також враховують міжнародний досвід управлінського та інформаційно-технологічного забезпечення окремих напрямів професійної діяльності.

В сучасних умовах суспільного розвитку післядипломна педагогічна освіта вирішує важливу соціальну, економічну і культурну проблему, а саме: сприяє підвищенню професійної культури, професіоналізму фахівця, завдяки чому він стає конкурентоспроможним протягом усього життя, а його діяльність загалом здатна забезпечувати якісну підготовку майбутніх спеціалістів для будь-якої галузі суспільного життя [7, с. 15].

У комплексній концепції післядипломної освіти визначають безперервну освіту як двоетапний процес, що складається з процесу формування особистості фахівця, який відбувається під час первинної підготовки у вищому навчальному закладі, а також процесу розвитку різних аспектів особистості, що здійснюється в системі післядипломної освіти [6].

В основі сучасної провідної концепції післядипломної освіти має бути цілісний розвиток і збагачення загальної культури фахівця, що містить як професійні, так і особистісні якості, його потреби, інтереси, можливості адаптуватися та ефективно діяти у динамічних умовах сьогодення. Тому сьогодні пріоритетним завданням післядипломної освіти має стати погодження соціально-цільового і особистісно орієнтованого компонентів навчання [5].

Можна стверджувати, що післядипломна освіта є постійно діючою ланкою в національній системі безперервної освіти, що має забезпечувати фахове вдосконалення спеціалістів, індивідуальне самостійне навчання людини незалежно від віку.

Післядипломна освіта створює умови для забезпечення безперервності та наступності освіти і включає перепідготовку (отримання іншої спеціальності на основі раніше здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду); спеціалізацію (набуття особою здатностей виконувати окремі завдання та обов'язки, які мають особливості в межах спеціальності); підвищення кваліфікації (набуття особою здатностей виконувати додаткові завдання та обов'язки в межах спеціальності); стажування (набуття особою досвіду виконання завдань та обов'язків певної спеціальності).

У межах дослідження зупинимося на таких категоріях, як підвищення кваліфікації, а також спеціальна магістерська підготовка управлінців в системі освіти. Підвищення кваліфікації є навчанням після отримання працівником загальної та професійної освіти, спрямоване на послідовну підтримку та удосконалення його спеціальних знань, умінь і навичок [2]. Сучасні програми щодо підвищення кваліфікації ставлять за мету навчити управлінців в системі освіти самостійно мислити, вирішувати комплексні питання, застосовувати підприємницький підхід до розв'язання проблем, до формування уміння працювати в команді. Вони забезпечують можливість здобувати знання, що виходять за рамки посади та викликають бажання вчитися надалі.

В Україні підвищенням кваліфікації управлінців в системі освіти опікуються інститути післядипломної освіти. Аналіз навчально-тематичних планів курсів підвищення кваліфікації управлінців у системі освіти показав, що вони складаються з таких розділів: фахова підготовка; функціональна підготовка; гуманітарна підготовка; індивідуально-творча робота; контрольньо-оцінювальні заняття. До розділів «функціональна підготовка» та «гуманітарна підготовка» включено теми, які забезпечують вплив на розвиток професійної культури та професійної самосвідомості. У розділі «функціональна підготовка» також пропонується обговорення філософсько-методологічних основ підготовки, особистісної орієнтації навчально-виховного процесу, концепцій розвитку освітнього закладу та профілізації старшої школи, передбачається вивчення психології

управління. Розділ «Фахова підготовка» складається з науково-теоретичного і методичного блоків та спецкурсів, факультативів і практикумів за вибором. Науково-теоретичний блок включає модулі у відповідності до компетенцій управлінців в системі освіти, які зумовлюють високий рівень їх професіоналізму, зокрема: «менеджмент в освіті», «менеджмент організацій», «стратегічний менеджмент», «маркетинг в освіті», «фінансовий менеджмент», «управління персоналом», «культура організації», «менеджмент інновацій», «науково-методичний супровід розвитку закладу», «управління якістю освіти». Методичний блок спрямований на висвітлення особливостей вивчення навчальних предметів з урахуванням вимог державних стандартів, комп'ютеризації навчально-виховного процесу, профілізації. Спецкурси, факультативи і практикуми за вибором дозволяють враховувати особливості навчальної групи слухачів курсів підвищення кваліфікації.

За результатами проведеного аналізу можна констатувати, що підготовка управлінців в системі освіти до роботи з громадськими організаціями не є пріоритетним напрямком в системі підвищення кваліфікації.

Потребує уточнення сутність понять «управлінець в системі освіти». Термін «управління» використовується також у державних та громадських організаціях, де намагаються досягти мети при мінімальних витратах з максимумом ефективності. А тому науковий статус даного поняття має різні професійні модифікації. Для економістів – це чинник виробництва нарівні з працею і капіталом; для адміністраторів – система влади і організації, що регулює відносини між керівником і підлеглим; для соціологів – елемент структури суспільства і системи соціальних статусів.

Необхідно зазначити, що кожний керівник освітнього закладу, здійснюючи управлінські функції, забезпечуючи ефективну життєдіяльність освітнього закладу, домагаючись позитивного кінцевого результату, – виступає в ролі управлінця. Тому цілком закономірно постає питання щодо підготовки управлінців в системі освіти. При цьому управлінець повинен мати переважно спеціальну професійну підготовку, здатний творчо здійснювати професійну управлінсько-педагогічну діяльність, безперервно розвиваючись і самореалізовуючись в ній як індивідуальність. Тому управлінець в системі освіти є професією, що потребує особливої підготовки, базової професійної освіти. Сьогодні, крім знань в галузі психології, педагогіки, управлінець в системі освіти має опанувати методику цілісної управлінської діяльності, тобто бути професійно підготовленим до управлінської діяльності. Цілком слушно, що її здійснює велика кількість навчальних закладів України, як державної, так і недержавної форм навчання.

Увага науковців щодо теоретичних і методологічних засад підготовки управлінців в системі освіти спрямована на визначення

особливостей її змісту, психолого-педагогічних і дидактичних умов оволодіння професійною діяльністю [1; 3; 4].

Аналіз стану підготовки управлінців в системі освіти показав, що ліцензію на підготовку магістрів зі спеціальності «Управління навчальним закладом» мають вищі навчальні заклади України IV рівня акредитації.

Серед головних принципів формування змісту підготовки управлінців в системі освіти необхідно виділити: відповідність суспільним потребам; єдність за своєю структурою змісту підготовки управлінців на різних рівнях формування.

Аналіз змісту програм підготовки управлінців в системі освіти дав змогу виявити, що загалом вони враховують необхідність виконання функцій управління (організаційно-виконавчих, мотиваційно-цільових, інформаційних, регулятивних, аналітичних, планово-прогностичних, діагностичних, контрольних), які забезпечують ефективність професійної діяльності управлінців в системі освіти. Проте необхідно констатувати, що в змісті навчальних програм переважно відсутні дисципліни, що спрямовані на підготовку управлінців в системі освіти до роботи з громадськими організаціями, без яких процес управління освітнім закладом не може бути ефективним.

Аналіз наукових досліджень щодо підготовки управлінців в системі освіти свідчить про те, що підготовка сучасного управлінця є комплексом тісно пов'язаних складових. Наукові дослідження означеної галузі були проводяться за такими напрямками: методологія та технологічні підходи до організації професійної підготовки управлінців в системі освіти; методи та методики підготовки управлінців в системі освіти; формування готовності управлінців в системі освіти до професійної діяльності; формування дослідницької культури та аналітичної діяльності управлінців в системі освіти; формування правової компетентності; розробка експериментальної моделі професійної підготовки.

За результатами аналізу, науковцями розкрито сутність та зміст понять «функціональна компетентність управлінців в системі освіти», «професійна мобільність управлінців в системі освіти», теоретичні засади професійної підготовки майбутніх управлінців в системі освіти; визначено умови, що забезпечують ефективність застосування методик у професійній підготовці майбутніх управлінців в системі освіти, умови реалізації підготовки майбутніх керівників галузі державного управління до діалогової комунікації в системі післядипломної освіти, умови формування функціональної компетентності управлінців в системі освіти до здійснення контрольних-діагностичних функцій; сутність, функціональну структуру і специфіку феномена управлінського спілкування майбутніх управлінців; якості особистості, необхідні для реалізації принципу гуманізму в діяльності управлінця, структуру концептуальної моделі культури професійного спілкування управлінця, структуру професійної надійності

спеціаліста, критерії і показники ефективності професійної підготовки з інформаційних технологій майбутніх управлінців в системі освіти; виявлено основні етапи розвитку професійної підготовки управлінців та соціально-економічні чинники, які впливають на їх професійну підготовку і діяльність; розроблено експериментальну модель підготовки майбутніх управлінців в системі освіти до професійної діяльності в умовах інноваційного середовища, систему науково-методичного забезпечення процесу вдосконалення професійно-педагогічної підготовки, методичне забезпечення процесу підготовки державних службовців до аналітичної діяльності, діагностику та технологію формування професійної надійності у майбутніх спеціалістів в сфері «людина-людина», діагностику порогів сформованості правової компетентності майбутніх управлінців в системі освіти, теоретико-методологічні засади та методику формування основ професійного спілкування майбутніх управлінців; зміст, форми і методи формування готовності менеджерів освіти до професійної діяльності в полікультурному навчальному середовищі; зміст і структуру підготовки управлінців в системі освіти, що представляє собою систему професійно спрямованих понять і уявлень про основи діяльності колективу і міжособистісні стосунки в ньому; охарактеризовано рівні сформованості дослідницької культури майбутніх управлінців.

В рамках дослідження при формуванні моделі підготовки управлінців в системі освіти до роботи з громадськими організаціями в умовах післядипломної освіти ґрунтовними є методологія та технологічні підходи до організації професійної підготовки управлінців в системі освіти, методи проектного управління, формування дослідницької культури через перманентний аналіз даних та корекцію практичної взаємодії управлінців в системі освіти і громадських організацій, аналітична діяльність, організація внутрішнього професійного спілкування в організації, формування правової компетентності, комунікативних умінь управлінців в системі освіти.

Висновок. Таким чином, проведений аналіз змісту наукових досліджень з проблем підготовки управлінців в системі освіти та інших напрямів діяльності показав, що, не зважаючи на наявний вагомий доробок ґрунтовних розробок та пропозицій щодо підготовки управлінців в системі освіти, зокрема, питання їх підготовки до співпраці з громадськими організаціями потребують додаткової уваги, що в умовах сучасного розвитку системи державного управління в Україні негативно впливає на управління закладами, зокрема післядипломної освіти.

Використані джерела інформації:

1. Волкова Н.П. Управлінська підготовка майбутніх економістів: педагогічний аспект / Н.П. Волкова // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти. – Харків: НГУ «ХПІ», 2002. – Ч. 2. – С. 194–200.

2. Даниленко Л.І. Оновлення змісту та організаційної структури навчання керівних кадрів в інституті підвищення кваліфікації / Л.І. Даниленко // Директор школи. – 2000. – № 18 – С. 1–2.
3. Дзвінчук Д.І. Методичні рекомендації з проведення самостійної та індивідуальної роботи зі студентами та слухачами магістратури спеціальності «Державна служба» в умовах інтенсифікації навчання / Д.І. Дзвінчук. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 92 с.;
4. Кредісов А.І. Менеджмент для керівників / А.І. Кредісов, Є.Г. Панченко, В.А. Кредісов. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 556 с.
5. Огаренко В.М. Зміна парадигми державного управління та моделі управління вищою освітою / В.М. Огаренко // Держава та регіони. - 2004.- №1.- С. 75-80.
6. Пуцов В. І. Післядипломна педагогічна освіта як система / В. І. Пуцов // Освіта на Луганщині. – 2004. – № 1. – С. 8–10.
7. Сиченко В.В. Управління навчальними закладами професійно-технічної освіти на державному рівні / В.В. Сиченко // Наук. вісник Академії муніц. управління: Серія «Управління» [зб. наук. пр.] / [За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка]. – К. : ВПЦ АМУ, 2009. – Вип. 2 (8). – С. 110–120.
8. Швидун В. М. Форми та зміст підвищення кваліфікації педагогів загальноосвітніх навчальних закладів України в контексті політичних, економічних та соціальних трансформацій / В.М. Швидун // Нива знань. – 2006. – № 1. – С. 12–16.

References:

1. Volkova, N.P. (2002), “Management training of future economists pedagogical aspect”, *Problemy ta perspektivy formuvannia natsional'noi humanitarno-tekhnichnoi elity*, vol. 2, pp. 194–200.
2. Danylenko, L.I. (2000), “Update the content and organization of training for senior staff at the Institute of Higher education”, *Dyktor shkoly*, vol. 18, pp. 1–2.
3. Dzvynchuk, D.I. (2007), *Metodychni rekomendatsii z provedennia samostijnoi ta indyvidual'noi roboty zi studentamy ta slukhachamy mahistratury spetsial'nosti «Derzhavna sluzhba» v umovakh intensyfikatsii navchannia* [Guidelines to conduct an independent and individual work with students and students magistrate specialty "Public Service" in the intensification of training], Misto NV, Ivano-Frankivs'k, Ukraine.
4. Kredisov, A.I., Panchenko, Ye.H. and Kredisov, V.A (1999), *Menedzhment dlia kerivnykiv* [Management for executives], T-vo «Znannia», Kyiv, Ukraine.
5. Oharenko, V.M. (2004), “Changing paradigms and models of governance of higher education”, *Derzhava ta rehiony*, vol. 1, pp. 75-80.
6. Putsov, V. I. (2004), “Graduate teacher education as a system”, *Osvita na Luhanshyni*, vol. 1, pp. 8–10.
7. Sychenko, V.V. (2009), “Management schools of vocational education at the state level”, *Nauk. visnyk Akademii munits. upravlinnia: Seriiia «Upravlinnia»*, vol. 2 (8), pp. 110–120.
8. Shvydun, V. M. (2006), “Form and content of the training of teachers of secondary schools Ukraine in the context of political, economic and social transformations”, *Nyva znan'*, vol. 1, pp. 12–16.

Рецензент: Драган І.О., д.держ.упр., с.н.с.

УДК 322. 348

Онищук С.В.,
к.держ.упр., доцент,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування Івано-Франківського
національного технічного університету нафти і газу,
здобувач наукового ступеня
доктора наук з державного
управління кафедри парламентаризму та політичного
менеджменту НАДУ при Президентіві України;

Онищук І.І.,
к.ю.н., доцент кафедри
теорії та історії держави і права Івано-Франківського
університету права ім. Короля Данила Галицького,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри
теорії та історії держави і права НАВСУ

МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ЗАМОЙСЬКОГО СИНОДУ НА ДЕРЖАВОТВОРЧІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ

Анотація. В науковій статті досліджено та проаналізовано Замоївський синодальний процес, та його вплив на державотворчі процеси в Україні. Також акти синоду 1720 р., їх історично-юридичне значення та актуальність.

Ключові слова: Замоївський синод, державотворення, церква, держава.

Оныщук С.В.,
к.гос.упр., доцент, доцент кафедри государственного управления и местного самоуправления Ивано-Франковского национального технического университета нефти и газа, соискатель ученой степени доктора наук государственного управления кафедры парламентаризма и политического менеджмента НАГУ при Президенте Украины;

Оныщук И.И.,
к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права Ивано-Франковского университета права им. Короля Даниила Галицкого, соискатель ученой степени доктора юридических наук кафедры теории и истории государства и права НАВДУ.

МЕХАНІЗМИ ВЛИЯНИЯ ЗАМОЙСКОГО СИНОДА НА ПРОЦЕССЫ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВА В УКРАИНЕ

Аннотация. В научной статье исследованы и проанализированы Замоївский синодальный процесс, и его влияние на процессы создания государства в Украине. Также акты синода 1720 г., их исторически-юридическое значение и актуальность.

Ключевые слова: Замоївский синод, государство, церковь, партикулярное право, булла, бреве.

Onyshchuk S.V.,
candidate of science in public administration, docent, associate professor of public management and local self- management of Ivano-Frankivsk national technical university of oil and gas, the competitor of a scientific degree of the doctor of sciences on state

management of the Department of parliamentarism and political management of the national academy of public administration under the President of Ukraine;

Onyshchuk I.I.,

candidate of law sciences, associate professor
the theory and history of state and law of the Ivano-Frankivsk
University of law after King Danylo Halytskij,
the competitor of a scientific degree of doctor of law sciences, Department the theory and
history of state and law of the National academy of internal relations

MECHANISMS OF ZAMOYSKIJ SYNOD INFLUENCE ON THE STATEBUILDING PROCESSES IN UKRAINE

Annotation. The article investigates and analyzes Zamoyskij synodal process and its impact on state building process in Ukraine. Also acts of the synod in 1720, their historical and legal significance and relevance.

Zamoyskij synod in 1720 carried out qualificatory influence on further development of Kyiv Union Church up to our century, gave a large reformatory and organizational impulse. Being an answer for the necessity of epoch of XVIII century, became legal basis of development of Kyiv Church.

Development of partikulyarne right for Kyiv Church, all legal customs and other legislative binding overs that are not general for whole Universal Church or for all East Churches also with authority Zamoyskij synod of 1720 belonged to that, is reflected in the scientific article. However, over one hundred decisions and resolutions are quoted as sources for Code of canons of east churches (CCEO). Place of synod decisions and resolutions and them a legal value is traced in (CCEO).

A code of Canons of East Churches is kodifikaciya of old right for East Churches. CCEO unites the canonical norms of every East Church in particular, outlining them church-legislative inheritance, tradition, ceremony and legal eigenstate. CCEO in combination with Code of the canonical right for Latin Church is addition of science of II of the Vatican cathedral, and, due to them canonical arrangement of all Catholic Church is formed. Exactly these two Codes were declared by the greatest legislator of Church Roman Bishop John Paul II. CCEO is celled in the spirit of traditions of Eastern Church canonical collections, radiates respect to the Saint canons that were approved by all churches on the first seven universal cathedrals.

Also next to the analysis of acts of Zamoyskij synod, it is marked his importance in life of Kyiv Church. A ceremony is compatible in fact, basic principles of union are clearly certain with Rome, administratively and Church is disciplinary well-organized, and all of it had an outstanding value on the eve of difficult historical events.

Keywords: Zamoyskij synod, statebuilding, church, particular law, bull, breve, state.

Постановка проблеми у тезовій формі та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Замойський синод 1720 р. здійснив визначальний вплив на подальший розвиток Київської Унійної Церкви аж до нашого століття, дав великий реформаторський та організаторський імпульс. Будучи відповіддю на потребу епохи XVIII ст., став юридичною основою розвитку Київської Церкви.

XVIII століття історики називають “золотою добою” в історії УГКЦ не тільки завдяки значному кількісному та географічному її розширенню, яке досягло своїх найвищих меж, але й, завдяки духовній і канонічній обнови

життя і праці, основу якої поклав Замоїський синод. Провінційний синод 1720 р. започаткував структурне переоформлення Церкви відповідно до нових вимог часу, потреб та обставин. Замоїський синод відіграв помітну роль в житті Української Католицької Церкви, надаючи їй тривалих внутрішніх форм, що позитивно впливали на культурно-духовне та освітнє становлення населення держави.

В 1724-му році Папою Бенедиктом XIII було підтверджено цей синод і апробовано його рішення та постанови, і так він набув папського закону. Також, слід зазначити, що майже сто п'ятдесят синодальних рішень і постанов стали одними із джерел Кодексу канонів східних церков 1990 р. Саме тому такою вагомою була актуальність синоду, який відбувся майже три століття назад в епоху уніфікації та розвитку Київської Церкви, і, залишається не менш значущою і в наш час, початку третього тисячоліття.

На сьогодні через недослідженість проблематики Замоїського синоду 1720 р. та відсутність опрацьованої джерельної бази важко досягнути масштаб і сутність реформаційної програми ієрархії в післязамоїський період, спрямованої на оновлення всіх ділянок життя Київської Церкви. Саме тому мета нашого дослідження – це здійснення аналізу історично-юридичного значення та актуальності рішень і постанов Замоїського синоду, їх вплив на державотворчі процеси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Емпіричною базою, методологічною й теоретичною основою роботи є досить широка джерельна та історіографічна база. Корпус джерел до проблематики Замоїського синоду, його рішень та постанов досить значний за чисельністю. Проте, основу становлять праці о. Атаназія Великого ЧСВВ, єп. Софрона Мудрого ЧСВВ, о. І. Козовика, Д. Блажейовського, Й. Біланича, о. К. Корчагіна, о. М. Димида, Р. Дурбака, о. І. Луба, архієп. М. Марусина, о. Іринія Назарка, С. Недільського, о. Ю. Федоріва, о. Івана Хоми, Г. Хрустевича, Я. К. Туркала, С. Павловича, Н. Яковенко, С. Сенік та ін.

Виклад основного матеріалу. Завдання синоду в Замоїсті 1720р. “*sine ira et studio*” (лат. озн. “без гніву і пристрасті”) полягало в наданні об'єднаному лише конфесійно-східному християнству Речі Посполитої спільних настанов стосовно богослужінь, катехизації та душпастирства. Необхідністю була модернізація Київської Унійної Церкви, оновлення її внутрішнього життя та пристосування літургічної практики, і, насамперед теології до вимог та потреб епохи того часу, які динамічно змінювалися та вимагали врахування регіональних особливостей кожної зі з'єднаних з Римським Престолом єпархій, а тому вимагали різних підходів та різних темпів реформ. Перед синодом існувало завдання розв'язати багато проблем Української Унійної Церкви як релігійно-духовних, душпастирських, так і літургічних та внутрішньо-церковних. Саме вирішення цих та інших проблем було вимогою часу, чим і зайнявся синод,

скликаний митрополитом Левом Кішкою у місті Замойстя за згодою Римського Апостольського Престолу в 1720 році.

Метою синоду було впорядкувати внутрішнє життя об'єднаної Київської Церкви, встановити спільні норми для розвитку “староз’динених” і “новоз’єдинених” єпархій, уніфікувати різні канонічні, літургічні та адміністративні практики [1, с. 104-105].

1720-й рік став переломним в історії української-католицької Церкви. Синод став лише логічним підсумком дозрілого вже періоду українсько-білоруського католицизму та відкрив нову епоху в його історії. Із проголошенням так званого “*Духовного Регламенту*”, редакції новгородського єпископа Теофана Прокоповича, почалась нова епоха історії Церкви, на чолі якої стояв політичний володар країни, московський цар, котрий почав управляти православною Церквою за до допомогою так званого “Святійшого Синоду”, очоленого світською людиною, царським представником та речником його волі в церковних справах. Дві подібні назви – але які ж відмінні гасла та яка відмінна дійсність [1, с. 149; 122].

По майже двохсотлітньому існуванні він знищив релігійне ядро багатьох народів, спричинивши історичний скандал, що через нього насамперед атеїстичний рух міг підірвати існування релігійності на цьому просторі [1, с. 149].

Коли, тим часом, Замойський синод створив передумови для так званої золотої доби” в історії українсько-білоруської Церкви, з буйним, живим релігійним життям, яке дала багато рясних плодів в історію християнської Вселенської Церкви внесло, і, насамперед, є прикладом праведності та мучеництва, аж до наших днів, за віру мільйонів душ та цілих народів.

Що стосується внутрішньої структури та обрядовості, то після Замойського синоду 1720 р., було внесено поправки до богослужбових книг та самого порядку літургії, а також запроваджено низку католицьких релігійних свят. Новації сприяли кращому порозумінню між людьми грецького обряду та їх сусідами-католиками, бо саме у ці часи набуває легітимності так звана “дворитуальність”, коли віряни обох обрядів стали навзаєм хрестити дітей, укладати без перешкод шлюби й брати участь у спільних відправах [10, с. 31-35].

Ще на поч. XVI ст. участь у відправах у храмі “чужого обряду не була на ті часи чимось надзвичайним”. Як у католицьких так і православних храмах на українських теренах відбувалися сеймики. Від поч. XVII ст. практикувалися спільні богослужіння уніатських та католицьких ієрархів, а в особливо урочистих випадках на уніатських відправах були присутні навіть короновані особи. Наприклад, поклоніння Короля Яна Казимир у 1651 р. іконі Жировицької Богородиці. Відкритий характер релігійності сприяв мішаним вінчанням, хрещенням і вихованню дітей, вибір спільного для родини поховання тощо. Екуменічні здобутки Унійної Церкви

належать до її безсумнівних переваг (особливо коли взяти до уваги внутрішню нестабільність Речі Посполитої XVIII ст.) [10, с. 33]. Це були яскраві приклади єднання людей різних віросповідань, які приносили мир між конфесіями та стабільність загалом.

Що стосується долі церковнослов'янської мови в житті східнослов'янської Унійної Київської Церкви, трактувалося і до сьогодні трактується вченими досить своєрідно. Висновки ж при цьому такі, не виключаючи і інтегральних характеристик етнокультурної ситуації в уніатському середовищі: “У чистому виді церковнослов'янська мова поступово забувалася і серед духовенства”. Як констатував в 1772 р. митрополит Л. Кішка, навряд чи хоч би кожен сотий ієрей володіє нею [11, с. 211].

Неможливо не згадати важливий і новий етап василіанського шкільництва, що припадав на останню третину XVIII ст. і безпосередньо пов'язаний з реформами, що їх у 1773 р. започаткувала створена Комісія національної освіти. Цей управлінський орган виник як реакція на Бреве Папи Климента XIV ((1769-1774, Antonio Ganganelli) – син лікаря, учень єзуїтів і французьканській чернець) від 21 липня 1773 р. (“*Dominus ac Redemptor*”) про ліквідацію єзуїтів [8, с. 247]. Результатом знищення єзуїтського ордена було примирення з Римським Престолом католицьких держав і повернення церковних володінь, захоплених Францією і Неаполем [4]. Для Речі Посполитої це загрожувало повним крахом шкільництва, адже з кін. XVI ст. його мережа майже повністю зосереджувалася в руках єзуїтів [8, с. 247-248].

Виборні члени Комісії національної освіти згідно із рішенням сейму взяли під контроль конфісковане на користь державної скарбниці майно зліквідованого товариства – насамперед шкільні будівлі, бібліотеки, капітали та все інше, що забезпечувало роботу єзуїтських колегій. І хоча цей захід не зміг повністю зупинити розкрадання поезуїтської спадщини, однак він став поштовхом до опрацювання нової освітньої стратегії, що сперлася на притаманний просвітницьким ідеалам утилітаризм [9, с. 400].

Конкретно це виявилось у різкому зменшенні занять з латини й вивченні, окрім польської, церковнослов'янської, нових європейських мов. Водночас до програм увійшли не практиковані єзуїтськими колегіями природничо-математичні науки, а також історія та право як окремі дисципліни [9, с. 401].

Василіанський орден став одним з найактивніших пропагандистів і виконавців освітньої реформи. Впродовж 1780-х рр. з'явилася ціла низка василіанських 4-6 літніх шкіл середнього рівня. Навчалися тут переважно юнаки греко-католицького віросповідання, однак не бракувало й дітей місцевої римо-католицької шляхти та горожан-євреїв [9, с. 402].

Не менш вагомий внесок в освітньокультурне життя української спільноти зробили друкарні Василіанського ордену, що діяли у Львові,

Уневі та Почаєві. За підрахунками за 1648-1800 рр. вони випустили 469 видань, у тому числі кириличних (церковнослов'янською та староукраїнською мовами) 286, польських – 118, латинських – 80. Найпотужнішою з-поміж цих друкарень була Почаївська, на яку припадає абсолютна більшість надрукованого – 394 позиції [2, с. 109].

Отож, безсумніву Замоїський синод (1720 р.) має в українській Церкві велике значення, адже через свої постанови підняв її престиж.

Важливий історичний крок зроблено сином і співправителем Марії-Терезії Йозефом II у 1775 р., який прирівняв духовенство Греко-Католицької Церкви до світської знаті, що відкрило доступ у сейми. Також він у 1781 р. видав відомий “Толеранційний едикт” про рівність прав людей різних віросповідань, що суттєво нормалізувало міжконфесійні стосунки. Уряд подбав про матеріальне забезпечення священиків, а з 1786 р. була запроваджена обов’язкова літургія мовою місцевого населення. Врешті, кульмінацією австрійських реформ стало відновлення 1808 р. Галицького митрополичого престолу [5, с. 311].

На розвиток партикулярного права (кодифікації досвіду віри, дисципліни, релігійних практик) Київської Церкви, до якого належали усі законні звичаї та інші правничі приписи, які не є спільними для цілої Вселенської Церкви або для всіх Східних Церков також вагомо вплинув Замоїський синод 1720 року. Проте, понад сто рішень і постанов цитуються як джерела для Кодексу канонів східних церков (ККСЦ). Місце синодальних рішень і постанов та їх юридичне значення простежується у ККСЦ.

Кодекс Канонів Східних Церков – кодифікація давнього права Східних Церков. ККСЦ об’єднує канонічні норми кожної Східної Церкви зокрема, окреслюючи їх церковно-законодавчу спадщину, традицію, обряд та власний правовий стан. ККСЦ у поєднанні з Кодексом Канонічного права латинської Церкви – доповнення науки II Ватиканського собору, і, завдяки їм формується канонічне упорядкування всієї Католицької Церкви. Саме ці два Кодекси оголосив найвищий законодавець Церкви Римський Архієрей Іван-Павло II. ККСЦ (ССЕО) укладений в дусі традицій східно-церковних канонічних збірників, випромінює повагу до Святих канонів, що були апробовані всіма церквами на перших семи вселенських Соборах [3, с. 70].

Від першого жовтня 1991 р. ККСЦ набув сили закону для всіх східних католицьких церков та був переданий їх ієрархам для пильного і ретельного дотримання [6, с. 16]. Хотілося б відзначити, що канонічне право, зокрема Кодекс канонів східних церков є одним із соціальних регуляторів сімейних відносин і сучасного сімейне право України суттєво опирається на даний нормативно-правовий акт.

Аналізуючи рішення та постанови Руського провінційного синоду 1720 р., який відбувся у Замоїсті, а, особливо, прослідковуючи їх місце

серед джерел Кодексу Канонів Східних Церков, хотілося б відмітити, що майже 150 разів ККСЦ посилається на титули Актів і Декретів Замоїського синоду. Без перебільшення можна ствердити, що серед таких юридичних джерел ККСЦ як Апостольські постанови, канони Вселенських соборів, правил Святих Отців Церкви та провінційних синодів Східних Церков (Ромунської, Сирійської, Маронітської, Греко-Мелхітської та ін.), титули Актів і Декретів Руських провінційних (Кобринського 1626 р., Замоїського 1720 р. та Львівського 1891 р.) синодів зайняли провідне місце у ККСЦ [7, с. 416]. А цей факт є ще одним доказом актуальності та авторитету рішень і постанов Замоїського синоду, який живе і діє у Кодексі Канонів Східних Церков аж до сьогодні.

Акти й Декрети Руського провінційного синоду що відбувся у Замоїсті 1720 року стали джерелами канонів, які нормують питання відносно духовенства, мирян, монашества, церковного навчання, божого культу, і, зокрема, святих тайн, дочасного майна Церкви, судочинства, карних санкцій та карного процесу тощо.

Внаслідок прийняття багатьох суттєвих рішень і постанов Замоїський синод реорганізував з'єднану з Римом українську Церкву, кодифікував досвід віри, спинив заведений латинськими практиками обрядовий хаос, визначив її внутрішню дисципліну та не допустив до дальшої втрати церковно-обрядової індивідуальності. В результаті Замоїської реформи 1720 р. в Унійній Церкві відбулися спроби конструювання нової “віднайденної тотожності”.

Замоїський синод залишився в історії Київської Церкви як синод, що дав великий реформаторський та організаторський імпульс, визначив основні напрями розвитку Київської Церкви на наступні сторіччя аж до наших днів. Синод розв'язав багато проблем релігійних, церковних, літургічних, прийнявши вдалі ухвали в ділянці пасторального життя, організації єпископської курії, літургії тощо.

Загалом, аналізуючи Замоїський синод, бачимо, що він був дуже важливим і, навіть, переломним моментом у житті Київської Унійної Церкви. Було уніфіковано обряд, чітко визначено основні принципи унії з Римом, адміністративно та дисциплінарно упорядковано Церкву, а все це мало неабияке значення напередодні складних історичних подій.

Замоїський синод 1720 р. здійснив реформу чернечого життя – ухвалив об'єднати монастирі українських дієцезій в окрему “провінцію” – Святопокровську: білоруські входили до Святотроїцької провінції. Василіанський орден став одним з найактивніших пропагандистів і виконавців освітньої реформи.

Висновки. Значення Замоїського синоду не лише у його рішеннях та постановах, а у тому, що ті рішення втілювалися в життя: чітка й централізована структура Церкви; окреслено функції митрополита, єпископа, пароха тощо; канонічні візитації, єпископ сам або через

доручених осіб перевіряв парохіальний стан; функціонують церковні суди і єпархіальні собори, відновилася церковна карність; врятовано літургичний обряд і пристосовано до вимог часу. Замойський синод 1720 р. зробив великий крок уперед в екуменізмі та зумів позитивно вплинути не тільки на внутрішньо-релігійне життя населення, також на культуру, освіту та видавничу діяльність.

Помісний синод відіграв значну роль у розвитку партикулярного права УГКЦ як Східної Католицької Церкви, і, майже, 150 титулів синодальних актів стали джерелами Кодексу Канонів Східних Церков, проголошеного Іваном-Павлом II, Римським Архієреєм 1990 року. А це є основним і беззаперечним доказом актуальності, дієвості та авторитетності рішень і постанов Замойського синоду 1720 року.

Використані джерела інформації:

1. Великий А. З літопису християнської України. Т. VI. – Рим, 1973. – 286 с.
2. Гуцуляк Л. Д. Божественна літургія Йоана Золотоустого в Київській митрополії після унії з Римом (період 1596-1839)/ Пер. з англ. А. Маслюх. – Львів: Свічадо, 2003. – 432 с.
3. Джероза Л. Церковне право / Пер. з нім. Н. Щиглевської. – Львів: Свічадо, 2001. – 336 с.
4. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона в 82 тт. и 4 доп. тт. Издательство: Terra, 2001. – 40726 с. (цифровой носій).
5. Історія України: Нове бачення: У 2-х т. / Під заг. ред. В. А. Смолія. – К., 1996.
6. Кодекс канонів Східних Церков. – Львів, 1995. – 471 с.
7. Мудрий С. Короткий коментар ККСЦ. – Івано-Франківськ, 2002. – 580 с.
8. Орден іезуитов: правда и вымысел // Сб. / Сост. А. Лактионов. – М.: ООО “Издательство АСТ”, 2004. – 539 с.
9. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. – Київ: Критика, 2005. – 584 с.
10. Яковенко Н. Паралельний світ. Дослідження з історії уявлень та ідей в Україні XVI – XVII ст. – Київ: Критика, 2002. – 416 с.
11. Huculak L. D. The Divine Liturgy of St. John Chrysostom in the Kievan Metropolitan Province During the Period of Union with Rome. – Romae, 1990.

References:

1. Velykyj A. Z litopysu khrystyians'koi Ukrainy. T. VI. – Rym, 1973. – 286 s.
2. Hutsuliak L. D. Bozhestvenna liturhiia Joana Zolotoustoho v Kyivs'kij mytropolii pislia unii z Rymom (period 1596-1839)/ Per. z anhl. A. Masliukh. – L'viv: Svichado, 2003. – 432 s.
3. Dzherozha L. Tserkovne pravo / Per. z nim. N. Schyhlevs'koi. – L'viv: Svichado, 2001. – 336 s.
4. Entsyklopedycheskyj slovar' Brokhauza y Efrona v 82 tt. y 4 dop. tt. Yzdatel'stvo: Terra, 2001. – 40726 s. (tsyfrovyy nosij).
5. Istoriia Ukrainy: Nove bachennia: U 2-kh t. / Pid zah. red. V. A. Smoliia. – K., 1996.
6. Kodeks kanoniv Skhidnykh Tserkov. – L'viv, 1995. – 471 s.
7. Mudryj S. Korotkyj komentar KKSTs. – Ivano-Frankivs'k, 2002. – 580 s.
8. Orden yezuytov: pravda y vymysel // Sb. / Sost. A. Laktyonov. – M.: ООО “Yzdatel'stvo AST”, 2004. – 539 s.

9. Yakovenko N. Narys istorii seredn'ovichnoi ta rann'omodernoi Ukrainy. – Kyiv: Krytyka, 2005. – 584 s.
10. Yakovenko N. Paralel'nyj svit. Doslidzhennia z istorii uiavlen' ta idej v Ukraini KhVI – XVII st. – Kyiv: Krytyka, 2002. – 416 s.
11. Huculak L. D. The Divine Liturgy of St. John Chrysostom in the Kievan Metropolitan Province During the Period of Union with Rome. – Romae, 1990.

Рецензент: Канавець М.В., к.держ.упр.

УДК:35

Пивоваров К.В.,
к.держ.упр.,
докторант Академії муніципального управління

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Анотація. Україна знаходиться на межі чергової економічної кризи вихід з якої можливий при широкому залученні та ефективному використанні іноземного капіталу. Види та напрями залучення інвестицій, державне регулювання та організацію контролю за їх використанням зі сторони держави розглянуті у даній роботі.

Ключові слова. Державний контроль, державне регулювання, іноземні інвестиції, портфельні інвестиції, прямі інвестиції, інвестування, імпорт капіталу, інвестиційний клімат.

Пивоваров К.В.,
к.гос.упр.,
докторант Академії муніципального управління

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Аннотация. Украина находится на грани дежурной экономического кризиса выход из которой возможен при широком привлеченные и эффективном использовании иностранного капитала. Виды и направления привлечения инвестиций, государственную регуляцию и организацию контроля, за их использованием со стороны государства рассмотренные в данной работе.

Ключевые слова. Государственный контроль, государственная регуляция, иностранные инвестиции, портфельные инвестиции, прямые инвестиции, инвестирования, импорт капитала, инвестиционных климат.

Pivovarov K.V.,
PhD., doctoral Academy of Municipal Management.

STATE CONTROL AFTER THE USE OF FOREIGN INVESTMENTS

Annotation. Specifies the form of foreign investment , depending on the nature of participation in investment grade and actually exercised control over the invested capital.

Definitely negative factors nespriyatlyvosti investment climate in Ukraine due to political and economic instability, gaps in legislation , fiscal tax system , an inadequate system of state control, lack of market infrastructure .

It is established that the existing legislation on foreign investments does not reflect the economic reality of the country and requires revisions, the degree of risk of investing in Ukraine is one of the last places in the world. The Government should adopt a number of new regulations to attract foreign investment. Meanwhile, Ukraine's role in the global capital market is very small, and a counter- flow of investment into the economy of Ukraine abroad, the source of which is in addition to legal contracts and payments for illegal transactions, several times the import of capital in Ukraine . If we consider the possibility of bringing investment portfolio at the level of state or municipal securities , Ukraine greatly undermined investor confidence in the sector. Sorry, have repeatedly been thwarted or not met obligations issued by government securities.

Significant errors in attracting investors to the Ukrainian market was that the government had no clear program and the requirements for participation of foreign investors in the privatization of state enterprises. In each case dealt with different conditions for different investors that did not contribute to the proper information to investors about the general trends in the privatization of Ukrainian enterprises. It is concluded that features fast attracting foreign investment in Ukraine by traditional means almost non-existent . In order to be in Ukraine 's large investor needs for years to come , or drastic political, organizational management , credit and financial steps aimed at real democratization , reorganization cumbersome and inefficient state apparatus and the stabilization of the economic situation in the country, perhaps contribute to the emergence of confidence of foreign investors to the state.

Keywords: state control, state adjusting, foreign investments, portfolio investments, direct investments, investing, import of capital, investment climate.

Вступ. Економічний розвиток України на сучасному етапі в значній мірі залежить від вирішення проблеми зростання капітальних вкладень у основні галузі виробництва. Політичні перегони, прийняття непродуманих політичних рішень, що інколи носили суто популістичний характер поставили державу на межу чергової економічної кризи. В таких умовах одним з реальних шляхів швидкого виправлення складної економічної ситуації є активізація дій влади і уряду у напрямі залучення іноземних інвестицій. Але, зважаючи на складні політичні і економічні умови, не кожен інвестор вкладе кошти в Україну, якщо не матиме державних гарантій щодо їх цільового і ефективного використання. Держава ж надасть ці гарантії тільки за умови наявності ефективної системи державного контролю за використанням іноземних інвестицій. На сьогодні інвестори, які вкладають кошти у розвиток приватного бізнесу користуються послугами незалежних аудиторських фірм і контор для практично відсутній механізм Тому організація дієвого механізму контролю порядку надходження і використання іноземних інвестицій державними органами наразі є актуальною та нагальною.

Економічні процеси, які відбуваються в Україні привертають увагу як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-економістів. Аналізу проблем інвестиційної діяльності, значення інвестиційної діяльності для розвитку

економіки країни присвячені праці таких українських науковців як І.Богдана, І.Бондарчука, О.Дадія, Л.Дідківської, Л.Головка, І.Кулаги, В.Коломійцева, М.Корецького, В.Мартиненк-о, А.Пересади, Д.Черваньова, Є. Черняка, С.Чистова, В.Юрчишина та інших. Однак у них розглядаються лише окремі аспекти порушуваних проблем, недостатньо досліджені методи державного контролю за протіканням інвестиційного процесу, цільовим та ефективним використанням залучених іноземних коштів.

Постановка завдання. Мета даної роботи полягає у дослідженні видів та напрямів іноземного інвестування, необхідності їх залучення та визначенні основних напрямів і методів контролю інвестиційного процесу в Україні.

Виходячи з мети в роботі вирішувалися наступні завдання:

- розкрити сутність та види іноземних інвестицій та організаційно-правові засади державного регулювання інвестиційного процесу в Україні;
- визначити напрями та основні заходи активізації державної інвестиційної політики;
- визначити основні напрями удосконалення системи державного фінансового контролю використання іноземних інвестицій.

Результати. Зарубіжні інвестиції виникають в результаті міжнародного руху капіталу, що передбачає «... вилучення з обігу частини національного капіталу і включення його у виробничий процес або інший обіг в інших країнах» [1, с.123].

Інвестиції здійснюються в різних формах і класифікуються за різними ознаками: за об'єктами вкладень, за характером участі в інвестуванні, за ступенем ризику, за періодом інвестування, за формами власності інвесторів, за регіональною ознакою [2, с.9-12]

В залежності від характеру участі в інвестуванні та ступеня реально здійснюваного контролю за вкладеним капіталом виділяють дві форми іноземних інвестицій:

1. Прямі іноземні інвестиції - це капіталовкладення в закордонні підприємства, які забезпечують інвесторові безпосередній контроль над ними і відповідний дохід.

Прямий контроль за діяльністю підприємства-реципієнта забезпечує іноземному інвестору володіння як 100% акціонерного капіталу, так і володіння контрольним пакетом акцій (не менше 25% акціонерного капіталу, а в американських фірмах не менше 10%).

2. Портфельні іноземні інвестиції - це капіталовкладення в закордонні підприємства, які приносять інвесторові відповідний дохід, але не дають права контролю над підприємствами.

Інвестування має велике значення і вигідне для обох країн: експортери капіталу отримують прибуток, який вивозять з країни, або використовують для повторних інвестицій в даній країні. Імпортери

капіталу мають можливість ефективно і раціонально використовувати зовнішні джерела коштів і технологій в національних інтересах.

На сьогоднішній день особливо актуальним стає завдання залучення прямих іноземних інвестицій. Вони повинні не тільки дати серйозний імпульс оздоровленню української економіки, але і сприяти її входженню у світову економіку. Проте багато іноземних інвесторів вважають інвестиційний клімат в Україні несприятливим через політичну й економічну нестабільність, недоробки у законодавстві, фіскальну податкову систему, недосконалість системи державного контролю, нерозвиненість ринкової інфраструктури.

Так закордонні інвестори відзначають наявність в Україні законодавчих актів і постанов, що стосуються іноземних інвестицій, які суперечать один одному і дуже швидко змінюються та мають різноманітне тлумачення або навіть ігнорування їх положень окремими організаціями і місцевою владою.

На такі принципові питання як: право власності на землю, механізми реалізації заставних форм - іноземні інвестори не одержують однозначних відповідей. До того ж податкова система не стимулює інвестиційну активність.

Брак комерційної інформації про ринок України, її регіони і конкретні підприємства, транспортні та телекомунікаційні системи, правову базу також є перешкодою на шляху іноземного інвестування в економіку України, особливо для малих і середніх іноземних компаній і фірм.

Існуюче законодавство про іноземні інвестиції не відображає економічні реалії країни і вимагає доробок, за ступенем ризику вкладення капіталу Україна знаходиться на одному з останніх місць у світі. Тому уряд повинен прийняти ряд нових актів щодо залучення іноземних інвестицій.

Також необхідно зважати на те, що приток іноземних інвестицій життєво важливий, проте інтереси українського суспільства, з одного боку, і іноземних інвесторів з іншого, не збігаються, а інколи є діаметрально протилежними. Україна зацікавлена у відновленні свого виробничого потенціалу, насиченні споживчого ринку високоякісними і недорогими товарами, у розвитку і структурній перебудові свого експортного потенціалу, проведенні антиімпортної політики, у внесенні до нашого суспільства західної управлінської культури.

Іноземні ж інвестори, природно, зацікавлені в новому плацдармі для одержання прибутку за рахунок великого внутрішнього ринку України, її природних багатств, кваліфікованої і дешевої робочої сили, досягнень вітчизняної науки і техніки і навіть її екологічної безпеки. Тому перед нашою державою стоїть складна і достатньо делікатна задача: залучити в країну іноземний капітал, не позбавляючи його власних стимулів і

спрямовуючи його на досягнення суспільних цілей.

Тим часом роль України у світовому ринку капіталу вкрай незначна, а зустрічний потік інвестицій з України в економіку зарубіжних країн, джерелом яких крім легальних контрактів є і платежі за нелегальними угодами, у декілька разів перевищує ввезення капіталу в Україну. І це також можна вважати однією з найважливіших проблем залучення іноземних інвестицій. Дуже важко змусити повірити іноземного інвестора в можливість нормальної роботи капіталу на території країни, якщо населення цієї країни інвестує усі свої кошти в долари США, а юридичні особи намагаються вивозити капітали за кордон, використовуючи при цьому фіктивні контракти й офшорні фірми. Саме дія цих негативних факторів гальмує залученню прямих іноземних інвестицій в економіку України і зумовлює необхідність посилення державного контролю для створення умов активізації інвестиційної діяльності.

Щодо можливості залучення портфельних інвесторів на український ринок цінних паперів, то на жаль, і це питання на сьогодні є досить проблематичним. Специфіка розвитку ринку цінних паперів в Україні, спричинила віднесення інвесторами нашої країни до, так званих “виникаючих ринків” (emerging markets), що традиційно відрізняються високими ризиками, нерозвиненою інфраструктурою ринку капіталів, нестійкістю курсів цінних паперів. Портфельні інвестиції на таких ринках, так само традиційно, пов’язані з високою можливістю значних збитків і втратою ліквідності вкладень, але, у силу нестійкості ринку спроможні приносити і фантастичні для стійких ринків прибутки. Робота з портфельного інвестування на “виникаючих ринках” є дуже специфічним видом фінансового бізнесу, що залучає дуже малу і найбільш ризиковану частину інвестиційного капіталу розвинених країн. Саме капітал такого роду і став у першу чергу вкладатися в акції українських акціонерних товариств, створених у процесі приватизації.

Але ціна великого ризику - великий прибуток. Якщо проаналізувати тенденції фондового ринку на початку процесу приватизації, то можна констатувати, що в момент виникнення акціонерних товариств котирування їхніх акцій росли з величезною швидкістю і ризикові інвестори поспішали вкладати гроші в ці акції. Такий ріст був обумовлений тим, що реальна вартість підприємств у процесі приватизації була істотно занижена і з’явився нерозподілений резерв акцій приватних осіб, частіше у робітників цих підприємств, що не знали про реальну вартість акцій і продавали їх на вторинному ринку цінних паперів.

Доти поки зберігалася тенденція швидкого зростання котирувань акцій, іноземні інвестори активно працювали на нашому ринку, але після насичення ринку котирування не тільки перестали зростати, але почали падати. До того ж, після перерозподілу акцій між потенційними хазяями підприємств різко впав попит на акції таких підприємств. До того ж, рідко

хто з них міг дозволити собі виплачувати дивіденди. В останні роки ринок цінних паперів практично зупинився, що викликало відтік спекулятивних інвестицій.

Якщо розглядати можливість притягнення портфельних інвестицій на рівні державних або муніципальних цінних паперів, то Україна дуже сильно підірвала довіру інвесторів у цьому секторі економіки. На жаль, вже неодноразово були зірвані або не виконані зобов'язання за емітованими державними цінними паперами. Так можна навести як приклад долю державних казначейських зобов'язань, виплата за якими неодноразово не відбувалася в обумовлені терміни, а реструктурувалася. У сфері муніципальних цінних паперів Україна не може похвалитися жодною вдало проведеною позикою. І навпаки можна пригадати невдалі Одеську та Дніпропетровську муніципальну позику які були цілком провалені. Всі ці фактори сформували в іноземних інвесторів певну думку про функціонування фондового ринку України і не сприяли масовому залученню капіталів.

Значною помилкою при залученні інвесторів на український ринок стало те, що уряд не мав чіткої програми і вимог до участі іноземних інвесторів у приватизації державних підприємств. У кожному окремому випадку розглядалися різні умови для різних інвесторів, що не сприяло правильному інформуванню інвесторів про загальні тенденції в приватизації українських підприємств.

Аналізуючи всі перераховані вище тенденції можна сказати, що можливостей швидкого залучення іноземних інвестицій в економіку України традиційними засобами практично не існує. Для того, що б в Україну прийшов великий інвестор, потрібні довгі роки, або ж рішучі політичні, організаційно-управлінські та кредитно-фінансові кроки направлені на реальну демократизацію суспільства, реорганізацію громіздкого і неефективного апарату державного управління та стабілізацію економічної ситуації в країні, що можливо сприятиме зародженню довіри іноземних інвесторів до діяльності держави.

Від українського уряду вимагаються цілком конкретні практичні заходи для поліпшення роботи з іноземними інвесторами у сфері державного регулювання і контролю, кредитно-фінансової і податкової політики, в організаційній та інформаційній сферах. Важливим тут є вдосконалення правового забезпечення діяльності іноземних інвесторів в Україні.

Взагалі загальноприйняте тлумачення, що «... державне регулювання інвестиційної діяльності включає: пряме управління державними інвестиціями, регулювання умов інвестиційної діяльності через макро- та мікроекономічні важелі та контроль за дотриманням чинного законодавства, що регулює інвестиційних процес» [3, с.118]. Перші дві функції державного регулювання процесу інвестування та

формування інвестиційного клімату в країні науковій літературі розкриваються досить докладно, а от організація та методика контролю інвестицій розглядаються поверхово або ж взагалі не розглядаються.

Тому саме на функції контролю за законністю здійснення інвестиційної діяльності всіма учасниками та інвесторами у межах державного регулювання інвестиційної діяльності ми зупинимося більш докладно.

Визначальну роль тут гратиме реорганізація системи державного контролю. Необхідність термінового перегляду організаційної структури системи державного контролю викликана наявністю значних вад і проблем у функціонуванні діючої системи контролю до яких в першу чергу можна віднести:

– багаточисельність контролюючих органів (на сьогодні тільки загальнодержавних органів на які покладено функції контролю більше двох десятків), які підпорядковані різним відомствам;

– відсутність єдиного комплексного підходу контролюючими органами до об'єкту контролю при перевірці фінансово-господарської діяльності. Тобто кожне окреме відомство контролює обмежений контингент суб'єктів господарської діяльності або ж вузьке коло питань і, до того ж, має обмежені права, при виявленні порушень, що не відповідають переліку питань визначених для перевірки. Наприклад контрольно-ревізійна служба перевіряє державні підприємства та бюджетні організації, податкова адміністрація - нарахування та сплату податків, митна служба – законність зовнішньоекономічних операцій та повноту сплати податків за ними тощо. Кожний перевіряючий вихоплює той чи інших фрагмент з потоку діяльності підприємства і за ним робить висновки, при цьому втрачається об'ємне бачення сутності тієї чи іншої господарської діяльності, що нерідко не дозволяє адекватно оцінити цю діяльність та прийняти дієві заходи за фактами виявлених порушень;

– відсутність єдиного інформаційного простору у дослідженні фінансово-економічних проблем, а саме: створення вузьковідомчих інформаційних баз даних про суб'єктів господарювання та результати перевірки їх діяльності та обмеженість доступу до інформації посадових осіб, що причетні до організації та проведення перевірок;

– невірний підхід представників контролюючих органів при визначенні об'єктів контролю – як правило це «віртуальні» юридичні особи, які виникають реорганізуються, зникають досить швидко (є фірми які існують по 3-6 місяців і при плановому підході до організації контролю під нього взагалі не підпадають), а не реальні фізичні особи в кармани яких осідають гроші і т.п..

На фоні недосконалості всієї системи контролю виникає багато проблемних питань в організації та проведенні контролю окремих напрямів господарської діяльності, в тому числі і в сфері інвестування. Основними недоліками організації і методики контролю залучення та

використання інвестицій ми вважаємо:

– недосконалість методів оцінки доцільності і ефективності інвестиційних проектів з точки зору захисту економічних інтересів держави;

– відсутність єдиного координаційного центру з питань організації, методики та аналізу результатів контролю використання інвестицій в народногосподарському комплексі країни;

– відсутність єдиного методичного підходу при перевірках законності залучення, реальності і повноти використання інвестицій за інноваційними проектами тощо.

Висновки. Усунення даних недоліків, на наш погляд, можливе тільки за умови кардинальних змін в системі контролю і, насамперед, через перегляд принципів підходів в організації даної системи та реорганізацію структури контролюючих органів. З метою забезпечення єдиного підходу до організації та проведення контролю, комплексності перевірок вважаємо за доцільне підпорядкувати всі служби, що здійснюють економічний і фінансовий контроль Міністерству фінансів України, при якому створити окремий департамент державного фінансового контролю з управліннями за сферами економічної діяльності. Це дозволить оперативно без бюрократичних зволікань вирішувати питання організації контрольних заходів, комплексно підходити до перевірки окремого підприємства чи галузі, що покращить якість перевірок та їх результативність. Такий крок у реорганізації механізму фінансового контролю сприятиме також створенню єдиної інформаційної бази та ефективному її використанню.

Удосконалення методичних підходів до контролю інвестиційного процесу як єдиного цілого вимагає розробки окремих методичних рекомендацій з проведення контролю за інвестиційною діяльністю починаючи з оцінки необхідності і еколого-економічної ефективності інвестиційного проекту, до дотримання порядку його виконання та оцінки народногосподарського ефекту. Крім того необхідно звернути увагу на особливості залучення інвестицій у інноваційні проекти та визначити основні критерії за якими необхідно контролювати повноту та ефективність використання цих інвестицій на зазначені цілі.

Вважаємо, що впровадження на державному рівні вище перелічених заходів призведе до покращення інвестиційного клімату в Україні, активізацію інвестиційної діяльності та дозволить значно покращити контроль за інвестиційним процесом як на загальнодержавному так і на регіональному рівнях.

Використані джерела інформації:

1. Козак Ю.Г. Ковалевський В.В., Ржепішевський К.І. Міжнародна економіка: в питаннях та відповідях: Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 676 с.

2. Бондарчук І. Інвестиційна політика в Україні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – 24 с.
3. Дідівська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – 213 с.
4. Закон України “Про інвестиційну діяльність” від 18 вересня 1991р. // www.rada.gov.ua
5. Закон України “Про режим іноземного інвестування” від 25 квітня 1996р. // www.rada.gov.ua
6. Закон України “Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні” від 17 грудня 1994р. // www.rada.gov.ua

References:

1. Kozak Yu.H. Kovalevs'kyj V.V., Rzhepishevs'kyj K.I. Mizhnarodna ekonomika: v pytanniakh ta vidpovidiakh: Navch. posib. – K.: Tsenrt navchal'noi literatury, 2004. – 676 s.
2. Bondarchuk I. Investytsijna polityka v Ukraini: Navch. posib. – K.: Vyd-vo UADU, 2003. – 24 s.
3. Didivs'ka L.I., Holovko L.S. Derzhavne rehuliuвання ekonomiky: Navch. posib. – K.: Znannia, 2006. – 213 s.
4. Zakon Ukrainy “Pro investytsijnu diial'nist'” vid 18 veresnia 1991r. // www.rada.gov.ua
5. Zakon Ukrainy “Pro rezhym inozemnoho investuvannia” vid 25 kvitnia 1996r. // www.rada.gov.ua
6. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu prohramu zaokhochennia inozemnykh investytsij v Ukraini” vid 17 hrudnia 1994r. // www.rada.gov.ua

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор

УДК:351

Попроцький О.П.,

к. держ. упр.,
доцент кафедри
інформаційної політики та технологій
НАДУ при Президентіві України

**РЕЖИМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА СПОСОБИ
ВИКОРИСТАННЯ МАТРИЧНОЇ МЕРЕЖІ ОРГАНАМИ ВЛАДИ**

Анотація. У статті підняті досить цікаві та важливі питання сучасної науки з державного управління щодо використання матричних мереж представниками органів влади у процесі прийняття управлінських рішень. Розглянуто режими функціонування матричної мережі та необхідний рівень комунікацій між учасниками у кожному з них.

Ключові слова: мережа, громадськість, державне управління, режим, мотивація.

Попроцький А.П.,

к. гос. упр., доцент кафедри
інформаційної політики і технологій НАГУ
при Президенті України

РЕЖИМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И СПОСОБЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МАТРИЧНОЙ СЕТИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье подняты довольно интересные и важные вопросы современной науки государственного управления по использованию матричных сетей представителями органов власти в процессе принятия управленческих решений. Рассмотрены режимы функционирования матричной сети и необходимый уровень коммуникаций между участниками в каждом из них.

Ключевые слова: сеть, общественность, государственное управление, режим, мотивация.

Poprotskyy O.P.,

PhD., Associate Professor Information Policy and Technology NAPA Ukraine

REGIMES OF OPERATION AND METHODS OF USING MATRIX NETWORK OF THE PUBLIC AUTHORITIES

Annotation. The article gives some interesting and important questions of modern science with the government on the use of matrix networks by the government in decision-making. also described modes of operation matrix network and yneobhidnyy level communications between participants in each of them.

Keywords: network, public, public administration, treatment motivation.

Постановка проблеми. У процесах формування та реалізації політики будь-яка правова демократична держава повинна постійно підтримувати комунікацію з громадянами на основі взаєморозуміння та обміну інформацією з усіх найбільш важливим аспектів життя. Саме тому сучасні технології, які використовують прес-служби органів державної влади, спрямовані, насамперед, на ефективний розвиток цих відносин, що, безумовно, вимагає від співробітників прес-служб високопрофесійних умінь і навичок.

В даний час саме прес-служби є найбільш розповсюдженою організаційною структурою, що відповідає за комунікації між державними органами та суспільством. Це природно: найпростіший спосіб діалогу з громадськістю - зробити ефективного посередника – мас-медіа. Завдання прес-служби полягає в тому, щоб встановити довірчі відносини з журналістами, що можливо тільки при наданні об'єктивної інформації, а також використовувати ці достовірні відносини для просування необхідної інформації.

Проте існує і альтернативний спосіб налагодження і підтримки комунікації, який часто діє лише під час виборчих перегонів – використання мереж агітаторів у пост виборчий період. Найбільш дієвий даний інструмент може бути при його використанні представницькими органами влади – Верховною, обласними, районними радами, оскільки народні обранці тим чи іншим чином, особливо на більш високих – обласних та всеукраїнському рівнях використовували мережі агітаторів.

Актуальність. На сьогоднішній день використання агітаційних мереж у пост виборчий період не викликало зацікавленості у представників представницьких органів, проте цей інструмент може забезпечити досить стабільний комунікативний зв'язок влади та громадськості.

Аналіз попередніх досліджень. Щодо зазначеної проблеми особливу увагу необхідно звернути увагу на праці таких відомих вчених як Г.Почепцов, О.Литвиненко, С.Кара-Мурза, А.Цуладзе, О.Донченко, Ю.Романенко, В.Петрик, І.Буркут, М.Бучин, Р.Балабан та ін.

Завдання статті. Визначити основні режими функціонування мотиваційної мережі та можливість її використання у пост виборчий період інструмента іміджевих комунікацій.

Вклад основного матеріалу. Мережа агітаторів - це необхідний в рамках будь-якої виборчої кампанії інструмент трансляції інформації про кандидата на голосуюча населення виборчого округу, від якості цього інструменти в чому розташовуватися залежно результат кампанії кандидата. Крім функції інформування населення про учасників виборчих перегонів, його програму та про здійснені штабом кандидатів вчинки, до переліку повноважень мережі агітаторів входять і інші функції, такі як мобілізація прихильників кандидата для виходу по максимуму можливого їх числа на дільниці голосування.

Відмова від стандартних підходів створення ієрархічних мереж для ефективного проведення виборчих кампаній може бути доречною при переході на новий рівень побудови та організації діяльності - матричний, який передбачає не тільки індивідуальність підходів до специфіки людського ресурсу на кожному з рівнів мережі, а й безпосередньою особисту зацікавленість її учасників в розробці та здійсненні передбачуваних комерційних, і соціально-політичних програм, проектів та акцій, орієнтованих на відповідні сегменти цільової аудиторії або на вирішення проблем певного соціуму. Така мережа покликана передусім активно залучати представників громадськості до активної підтримки програм та проектів певної політичної сили під час виборчої кампанії, а до прийняття державно-управлінських рішень після перемоги на виборах.

Постійне використання мереженого ресурсу досить доречно при формуванні іміджу органів державної влади, підвищенні рівня довіри до них та оперативному створенні інформаційних потоків між органами влади та громадськістю.

Держава, а саме влада, частіше прагне до встановлення зв'язку з населенням лише тоді, коли це вигідно насамперед йому - як правило, в період виборчих кампаній. У цей час державна влада вживає всіх заходів з отримання інформації про реальні настрої та очікування електорату, щоб, задовольнивши їх у період передвиборної гонки, утриматися і залишитися на наступний термін.

Тому, для поліпшення відносин із суспільством, єдиним напрямом діяльності державної влади є формування нової якісно іншої, громадської думки та підвищення рівня мотивації щодо взаємодії громадськості з органами влади. Відповідні заходи, які в такому випадку вдається держава, не повинні суперечити основним вимогам демократії, які передбачають забезпечення ним усіх умов вільного формування, розвитку та вираження громадської думки її громадянами. Тобто, державна влада діями повинна сформувати свій новий імідж і заслужити повагу з боку громадян.

Варто додати, що для підвищення ефективності взаємодії влади та громадськості слід використовувати мотиваційне регулювання інформаційних потоків. Саме соціальна мотивація здатна підвищити активність громадян у прийнятті управлінських рішень.

Мотиваційний підхід до формування мережі передбачає використання різних типів мотивації учасників мережі для залучення їх до активної діяльності. Принцип самопомоги передбачає визначення та вирішення за допомогою мережі найбільш актуальних проблем, а також стимулювання органів місцевої влади у вирішенні цих проблем, що є одним із видів нефінансової мотивації учасників мережі. У комплексі з побудовою мережі, розробкою проектів і потужною адресної інформаційною кампанією це допоможе сформувати позитивне ставлення жителів регіону (міста) до організаторів мережі – політичної сили, яке при належному підході можливо конвертувати в голоси під час виборчої кампанії.

Для здійснення виборчої кампанії оптимальним інструментом є формування потужної багаторівневої матричної мережі, що містить кілька взаємопов'язаних ієрархічних рівнів менеджменту та її учасників, ефективність комунікацій між якими ґрунтується на гнучко вибудованій системі досягнення консенсусу та взаємної зацікавленості та підтримується суворо організованими функціональними лініями.

Побудова мережі орієнтовано на активне залучення людей у програми та ідеологію політичної сили методом полівекторного мотиваційного розширення.

Основоположними параметрами результативності, що визначають режими функціонування мережі, є щільність акцій, розгорнутість комунікацій в мережі і ефективність комунікацій в мережі.

Щільність акцій - це параметр, що визначає оптимальну кількість акцій, ініційованих менеджментом мережі за якийсь проміжок часу на певній ділянці міста (району), необхідних йому для залучення до мережі нових учасників, а також підвищення їх мотивації.

Вимірюється у відсотках по відношенню до максимально можливого рейтингу залучення електорату до участі в акціях, які здійснюються мережею. Щільність акцій в 100% означає, що на певній ділянці за якийсь період часу за допомогою акцій, ініційованих мережею, були охоплені всі

соціальні групи, обрані менеджментом відповідно до заздалегідь підготовленого плану підвищення кількісних і якісних показників у мережі.

Розгорнутість комунікацій в мережі - показники цього параметра визначають рівні ефективного використання менеджментом мережі наявних можливостей для розгортання комунікаційних зв'язків, орієнтованих на підвищення кількості учасників мережі і, відповідно, необхідної щільності в мережі інформаційних потоків. Вимірюється у відсотках по відношенню до плану розгортання мережі.

Ефективність комунікацій в мережі - це параметр, показники якого визначають необхідну щільність акцій і результативність комунікаційних потоків всередині мережі, орієнтованих на підвищення рівнів мотивації учасників мережі.

Вимірюється у відсотках стосовно до рівнів найбільш значущою мотивації.

1. Режим будівництва та підготовки.

Цей режим є найпершим у циклі функціонування мережі і характеризується розробкою концепції і стратегії мережі, проектуванням її структури, розробкою бюджету її діяльності, а також норм і правил для ефективного функціонування

Виходячи з побудованої методом експертних оцінок таблиці режимів, режим підготовки та будівництва характеризується підвищеною увагою на розгортання комунікацій (використовується до 65% ресурсу мережі) і незначними ставками на щільність акцій. Ефективність комунікацій тримається на рівні 5%, виходячи з того, що мережа лише будується або змінює свій формат.

У даному режимі кількісні показники мотивації прагнуть до рівня 0,7 (при максимальному показнику 1), а якісні - до 0,25.

Завдання менеджменту орієнтовані на вибудовування мережі в залежності від географії поширення, від найвищого рівня (країна, область, район) і аж до виборчих ділянок.

2. Режим очікування.

Режим очікування характеризується в діяльності уже побудованої мережі певним досить низьким рівнем активності і щільністю реалізації програм та акцій.

У режимі очікування мережа функціонує без проведення знову ініційованих акцій. Йдуть тільки постійні програми, які наповнюють мережу своїм людським ресурсом.

Це видно з таблиці: незважаючи на 70 %-ве розгортання комунікацій і досить високою її ефективності, щільність акцій знаходиться лише на рівні 10 %.

Проте в режимі очікування підвищується кількісний і якісний показники параметрів мотивації, а саме 0,8 і 0,5 відповідно.

Завдання менеджерів мережі в режимі очікування зосереджені насамперед на зборі додаткових даних щодо актуалізації проблем вузлів, очікувань електорату і політичним настроям учасників мережі.

Звітність - менеджмент передає вгору по мережі звіти за фактом виконаних дій в рамках реалізованих програм.

Для даного режиму важлива функція - організація звітності по всіх рівнях мережі, заповнення та наповнення баз даних, а також карток мотивації учасників мережі.

3. Активний режим.

Відрізняється багаторівневої активністю мережі в залученні нових учасників і розподілу між ними деяких типів мотивацій, які не тільки будуть нести характер взаємозаліку в процесі реалізації програм та акцій мережі, а й характер ідеологічної залученості. А так само донесення справжніх мотивів самодопомоги та інших проектів.

Режим, коли реалізуються невеликі локальні акції у вузлах в рамках програм, які не вимагають залучення додаткових ресурсів мережі. Їх рівень щільності знаходиться на рівні 50%, при розгортанні комунікації та їх ефективності на 75 %.

При цьому кількісні показники мотивації знаходяться на рівні в 0,9, а якісні - на рівні 0,65.

Завдання менеджерів мережі - скласти Плани розширення так, щоб можна було використовувати всі наявні локальні ресурси для наповнення мережі, а також для активації проведення акцій і програм. Робочі групи з адаптації мережі до програм працюють у цей період згідно затвердженого плану.

4. Інтенсивний режим.

Даний режим найбільш характерний для повноцінного функціонування мережі, коли всі її учасники залучені в програми і акції, беруть активну участь у підготовці та реалізації всіх заходів на всіх рівнях і топографічних ділянках, розвивають ідеологічні принципи і доносять їх усім, кому це можливо донести. Тільки в інтенсивному режимі мережа здатна реалізувати спочатку встановлені завдання і цілі та здійснити ідеологічні установки.

Режим коли крім програм, проводяться великі акції (району, області чи державі), проводиться регулярний контролінговий (кількісний та якісний) замір у мережі для визначення реакції громадськості, та результативності діяльності у цілому.

Інтенсивний режим характеризується однаковим показником щільності акцій, розгортанням комунікацій і підтриманням їх кількісний ефективності на рівні в 85%. При такому розкладі якісний показник мотивації знаходиться на рівні - 0,75.

Завдання для менеджерів мережі - допомога в адаптації мережі до програм, розширення максимальної кількості учасників мережі до планової - 1.

При використанні мереженого ресурсу органами влади цей період надзвичайно доречно використовувати при інформаційно-роз'яснювальній роботі, а саме у процесі: інформування громадян про рішення, що приймаються органом влади, про його поточну діяльність і перспективи; забезпечення гласності, відкритості діяльності органу влади; сприяння реалізації законодавства, вирішення суперечливих проблем; аналіз і експертиза суспільно-політичних процесів, моніторинг ЗМІ; сприяння становленню та розвитку інститутів громадянського суспільства.

В умовах різнобічних і суперечливих взаємовідносин між державою та ЗМІ одним з факторів їх оптимізації виступають прес-служби органів державної влади. Їх діяльність важлива як на стадії співробітництва, коли основним завданням прес-служби є надання інформації державної значущості, так і в умовах конфлікту. Від того наскільки грамотно буде побудована робота прес-служби того чи іншого органу державної влади, а також рівня мобілізації мереженого ресурсу може залежати ефективність взятого інформаційного курсу і, як наслідок, характер протікання політичного процесу.

5. Режим пікової активності.

Режим пікової активності характеризується максимальним використанням ресурсів мережі для реалізації ключових, пікових акцій, спрямованих на підвищення мотиваційного розширення. Такий режим є певним тестом працездатності і організованості мережі на всіх її рівнях.

Це режим, який показує ефективність мережі та її ресурсу. Наприклад, щільність акцій перебуває на рівні абсолютно можливого - в районі 99%. Так само високо в даному режимі характеризується і рівень розгортання комунікацій та їх ефективність.

Завдання для менеджерів мережі - мобілізація всіх ресурсів, максимальне залучення всіх учасників мережі. Оптимізувати всі процеси (комунікації, ресурси і т.д.) між мережею та програмами або пікової акцією. Показати результат.

6. Режим мотиваційного супроводу.

Цей режим передбачає проведення невеликих за масштабами акцій, в тому числі і співбесід з мотивованими учасниками мережі на самих нижніх рівнях мережі, з метою підтримки досягнутого рівня мотивації її учасників.

У режимі мотиваційного супроводу щільність акцій дуже низька - на рівні 5 %, однак досить високо проявлені показники розгортання комунікацій і, відповідно їх ефективності - 85%.

Завдання менеджерів мережі в режимі мотиваційної підтримки полягає у проведенні точкових акцій з метою підтримки мотивації, це,

перш за все, організація контактів з учасниками мережі, збір додаткової інформації та ін

Звітність - подають звіти у встановлений терміни або за фактом виконаних дій в рамках триваючих програм.

7. Режим заморожування і/або згортання.

Характеризується припиненням активних дій учасниками та мережі, звільненням менеджменту від основних функцій діяльності. Але здійснюються періодичні комунікації між менеджментом і учасниками мережі для збереження кістяка мережі.

У даному режимі акції не проводяться, розгортання нових комунікацій так само знаходиться на рівні нуля, однак підтримується достатній для збереження мережі рівень ефективності комунікацій. Так само низькими є кількісний та якісні показники мотивацій на рівні 0,2 - 0,3.

Завдання менеджерів мережі - бути в контакті один з одним до моменту розморожування мережі.

Найбільш продуктивним типом взаємин влади і суспільства, є діалог, суспільний дискурс щодо нагальних і перспективних соціальних проблем. З розширенням можливостей для суспільства у виробництві та розповсюдженні інформації, що виникли завдяки розвитку мережі Інтернет, з'явилися і нові форми діалогу суспільства і влади. Найбільш актуальними в цьому зв'язку стають соціальні медіа - віртуальні майданчики для організації діалогу, вираження його учасниками своїх позицій. Соціальні медіа, маючи яскраво вираженими інтерактивними властивостями, будучи простим і доступним засобом створення груп, спільнот, дискусійних майданчиків в мережі, створюють умови для розширення діалогу суспільства і влади.

Мережевий підхід виступає в якості ефективної інституціонально-правової методології аналізу сучасного політичного процесу, а його застосування обумовлене системою об'єктивних і суб'єктивних факторів. До числа об'єктивних чинників слід віднести політико-правову інституціоналізацію мережевого способу соціальної організації суб'єктів державного управління. До числа суб'єктивних - розвиток наукового знання про структуру, функції, соціальному та управлінсько-технологічному значенні політичних мереж. Мережева методологія дослідження державно-правового управлінського процесу являє собою сукупність прийомів, методів аналізу, методологічних принципів і підходів до політико-правовому регулюванню сучасного політичного процесу [1].

Таким чином використання мережевого ресурсу у поствиборчий період з однієї сторони здатне забезпечити органи державної інформацією про стан, проблеми та очікування громадян, а з іншої сторони – оперативно дон остит інформацію про управлінські рішення, вести

інформаційно-роз'яснювальну роботу та активно залучати громадськість до державних програм.

Висновки. Зазначені у дослідженні режими діяльності ясно відображають рівні активності менеджменту матричної мережі у різні періоди та необхідний рівень підтримки комунікації для збереження функціональності мережі.

Використання мережевих ресурсів представницькими органами у поствиборчий період значно підвищить ефективність комунікаційного процесу між владою та громадянами, що не лише сприятиме демократизації суспільства, а і підвищенню рівня довіри до органів державної влади та покращенню її іміджу у цілому.

Використані джерела інформації:

1. Костюченко, О. В. Политические сети в государственном управлении: Институционально-правовой анализ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 23.00.02 - Политические институты; Этнополитическая конфликтология; Национальные и политические процессы и технологии (юридические науки) /О. В. Костюченко; Науч. рук. А. Ю. Мамычев. - Ростов-на-Дону, 2009. - 23 с.
2. Бойчук Микола Андрійович. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії. - К. : Атлант ЮЕМСІ, 2007. - 207с.
3. Балабан Ростислав Валерійович. Теорія виборчої системи. - К. : Либідь, 2007. - 112с.
4. Буркут, Ігор Григорович. Виборчі технології: регіональний досвід [Текст] / Ігор Буркут, Олексій Колесников. - Чернівці : Букрек, 2009. - 240 с.
5. Бучин Микола Антонович. Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні: монографія / Національний ун-т "Львівська політехніка". - Л. : ЛІСВ, 2009. - 231с.

References:

1. Kostiuchenko, O. V. Polytycheskye sety v hosudarstvennom upravlenyy: Ynstytutsyonal'no-pravovoj analiz: Avtoreferat dySSERTatsyy na soyskanye uchenoj stepeny kandydata iurydycheskykh nauk. Spetsyal'nost' 23.00.02 - Polytycheskye ynstytuty; Etnopolytycheskaia konfliktolohyia; Natsyonal'nye y polytycheskye protsessy y tekhnolohyy (iurydycheskye nauky) /O. V. Kostiuchenko; Nauch. ruk. A. Yu. Mamychev. - Rostov-na-Donu, 2009. - 23 s.
2. Bojchuk Mykola Andriyovych. Vlada i hromadians'ke suspil'stvo: mekhanizmy vzaiemodii. - K. : Atlant YuEmSI, 2007. - 207s.
3. Balaban Rostyslav Valerijovych. Teoriiia vyborchoi systemy. - K. : Lybid', 2007. - 112s.
4. Burkut, Ihor Hryhorovych. Vyborchi tekhnolohii: rehional'nyj dosvid [Tekst] / Ihor Burkut, Oleksij Kolesnykov. - Chernivtsi : Bukrek, 2009. - 240 s.
5. Buchyn Mykola Antonovych. Resursy vyborchoi kampanii ta osoblyvosti ikh vykorystannia v Ukraini: monohrafiia / Natsional'nyj un-t "L'vivs'ka politekhnik". - L. : LISV, 2009. - 231s.

Рецензент: Грицяк Н.В., д.держ.упр., професор

УДК:351

Сімак С.В.,

к.держ.упр.,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ПЕРСПЕКТИВНІ ФОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНО – ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Анотація. Розглянуто основні форми державного приватного партнерства. Визначено фінансові моделі реалізації державного приватного партнерства (ДПП). Встановлено необхідність стратегічного розвитку ДПП з впровадженням нанотехнологій.

Ключові слова: форми, групи, моделі, елементи, приватизація, контракти, інвестор, концесії, нанотехнології.

Симак С.В.,

к.гос.упр., доцент кафедри державного управління і місцевого
самоуправління Академії муніципального управління

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ФОРМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. Рассмотрены основные формы государственного частного партнерства. Определены финансовые модели реализации государственного частного партнерства (ГЧП). Установлена необходимость стратегического развития ГЧП с использованием нанотехнологий.

Ключевые слова: формы, группы, модели, элементы, приватизация, контракты, инвестор, концессии, нанотехнологии.

Simak S.V.,

PhD, Associate Professor of Public Administration and Local Government Municipal
Management Academy

PROMISING FORMS OF FUNCTIONING OF PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIP

Annotation. Investigated the conceptual apparatus of public - private partnerships. In a separate group finance projects since the initial public-private partnership is regarded by the authorities , primarily the acquisition of additional financial resources. This problem is primary, and in practice, in addition to finance the state will get a number of other advantages. It was established that the operating model projects is widespread in Germany. The operational model - a holistic model that covers the entire life cycle of the project . That cooperation is based on two elements: the function and funding. The operational model was the basis for the concession relationship public and private sectors.

The basic model of relationship of public and private sector in the UK is the Private Finance Initiative, Private Finance Initiative , a program offered by the government in the 90s years with the aim of attracting private financial resources in the area of responsibility . This program is one of the models of public-private partnership that does not involve close cooperation partners.

The cooperation of public and private sectors in Italy comes in two basic forms: the " concession " and " project financing ." This is not the standard version of the public- private partnership, but given the fact that in Ukraine it is the private sector is actively involved in these problems and looking for ways to cooperate with the state, a form of " project financing " may be nebezinteresnoyu .

This idea we propose to transform under Ukrainian reality. A relevant guidelines for the preparation of documents for the participation of regional investment projects in the selection of projects applying for budgetary allocations of the Investment Fund of Ukraine. The main purpose of a private investor is the initiator of the facility , but not necessarily socially meaningful and not necessarily of the responsibilities of public / municipal sector , and the state budget and fund means providing infrastructure.

Reviewed potential of Ukraine as a whole. Was found that while most countries Nanotechnology is the next industrial revolution . But Ukraine is important to remain an industry leader . It is necessary to increase partnership opportunities through the integration of public and private investment in breakthrough basis.

Keywords: forms group model elements privatization contracts , the investor , concessions and nanotechnology.

Постановка проблеми. В сучасних умовах реформування української економіки важливим каталізатором активності утворення різноманітних партнерських структур в означеній сфері повинно стати державно-приватне партнерство. Інститут ДПП тільки починає застосовуватися в Україні, хоча він дуже популярний у світовій практиці для будівництва та управління об'єктами інфраструктури. Дослідники німецької економічної групи зазначають, що ДПП реалізується в різних формах в залежності від способу участі, власності об'єкта інфраструктури, розподілу ризиків, тривалості співробітництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У працях науковців В.М. Вакуленко, О.В. Берданова, Н.А. Сич, А.Ф. Ткачук, І.О. Федів, Є.О. Фишко досліджувалися форми державно-приватного партнерства, які розглядаються багатьма з них як нова технологія розвитку економіки.

Постановка завдання:

- виділити форми реалізації механізму державно-приватного партнерства;
- класифікувати форми реалізації державно-приватних партнерств;
- визначити фінансові моделі реалізації державного приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Сучасні форми партнерства пов'язані з процесом реструктурування національних економік і є, по суті, непрямую приватизацію. Іноді процес створення партнерств називають просто приватизацією. Приватизація розуміється як відшкодувальне відчуження майна, що знаходиться у власності держави, державних суб'єктів і муніципальних утворень (муніципальне майно) у власність фізичних і юридичних осіб [1]. Таким чином, під чистою приватизацією розуміється

передача державної або муніципальної власності в приватні руки. По відношенню до проектів ДПП даний процес неможливий, тому що дія проектів ДПП, перш за все розповсюджується на важливі інфраструктурні об'єкти, приватизація яких приведе до монопольного положення власників і ущемлення прав громадян України. Можна вести мову про умовну приватизацію окремих функцій держави: плануванні, будівництві, фінансуванні, управлінні і так далі. Залежно від того, які зі своїх функцій і в якому об'ємі держава передає у ведення приватного сектора, можна виділити різні форми і моделі функціонування державно-приватних партнерств.

Професор Барнс П. спробував класифікувати форми реалізації державно-приватних партнерств [2, с. 14]. Він створює дві основні групи: "функціональна приватизація" і "фінансова приватизація".

Група "Функціональна приватизація" включає наступні моделі:

- модель управління підприємством,
- експлуатаційна модель,
- модель поступки підприємства,
- короткострокова експлуатаційна модель,
- менеджмент-модель,
- консультативна модель,
- модель розвитку,
- коопераційна модель.

Група "Фінансова приватизація" включає наступні моделі:

- кредитне фінансування,
- лізінг
- фондова модель,
- факторинг,
- змішане фінансування,
- участное фінансування.

Він не називає усі моделі фінансової приватизації, залишаючи можливість визначення нових моделей фінансування.

З цієї класифікації можна зробити висновок, що автор припускає комбінування різних моделей двох представлених груп залежно від завдань проекту, тобто, функціональну складову ми вибираємо з першої групи, а фінансову з другої. Можна сказати, що ми комбінуємо матеріальні і нематеріальні ресурси.

Вчений виділяє в окрему групу фінансування проектів, оскільки на початковому етапі державно-приватне партнерство розглядається органами влади, передусім, як придбання додаткових фінансових ресурсів. Саме ця проблема є первинною, а як показує практика, окрім фінансів держава придбає і ряд інших переваг.

Експлуатаційна модель реалізації проектів ДПП отримала широке поширення в Німеччині. Експлуатаційна модель - це цілісна модель, що охоплює увесь життєвий цикл впровадження проекту. Приватний сектор бере на себе планування, будівництво/реконструкцію, фінансування, експлуатацію одного заходу або його частин [3, с. 92] Відповідальність за виконання суспільно значимого завдання лежить на державі. Рефінансування приватного сектора здійснюється за рахунок платежів з боку держави, оформлених у вигляді договору оренди, лізингу, або іншим договором [1]. Тобто співпраця базується на двох елементах: функція і фінансування.

Експлуатаційна модель послужила основою для концесійних стосунків державного і приватного секторів. Істотна відмінність полягає в структурі рефінансування. У разі концесії приватний сектор отримує від держави право на відшкодування своїх витрат за рахунок стягування плати з користувачів створеного ним блага. Ми маємо справу з прямим рефінансуванням. Виникають безпосередні стосунки між творцями і користувачами об'єкту концесійної угоди. Експлуатаційна модель припускає відшкодування витрат тільки з боку державного сектора.

Цю модель дуже нагадують так звані LTC –контракти [4].

Відмінність в тому, що в Німеччині експлуатаційна модель започаткувала концесійні стосунки, на наш погляд, стосункам вищого рівня, а у нас, навпаки, з концесійних угод пропонується розвинути квазі-концесійні угоди.

Основною моделлю стосунків державного і приватного сектора в Великобританії є Private Finance Initiative, приватно фінансова ініціатива, програма, запропонована урядом в 90ті роки з ціллю залучення приватних фінансових засобів в області відповідальності держави. Концепція PFI припускає ремонт і будівництво інфраструктурних об'єктів силами приватного сектора і після визначеного часу експлуатації передачу об'єктів державі. Дана програма- одна з моделей державно-приватного партнерства, яка не припускає тісної співпраці партнерів.

Співпраця державного і приватного секторів в Італії відбувається по двох основних формах: «концесія» і «фінансування проекту». Цікавою представляється форма «фінансування проекту», оскільки тут ініціатором співпраці є приватний сектор. Це не типовий варіант державно-приватного партнерства, але враховуючи той факт, що в Україні саме приватний сектор активно займається даною проблематикою і шукає шляхи співпраці з державою, форма «фінансування проекту», може бути небезінтересною.

Цю ідею ми пропонуємо трансформувати під українську дійсність. Методичні рекомендації по підготовці документів для участі регіонального інвестиційного проекту у відборі проектів, що претендують на отримання бюджетних асигнувань Інвестиційного фонду України, містять наступні пункти [5]:

- об'єкти капітального будівництва державної (муніципальною) власності, що створюються при реалізації регіональних проєктів за рахунок бюджетних коштів, у тому числі засобів інвестиційного Фонду, повинні відноситися виключно до об'єктів транспортної, інженерної або енергетичної інфраструктури.

- у заявці також має бути представлено обґрунтування взаємозв'язків об'єктів, що створюються за рахунок засобів приватних інвесторів, і об'єктів транспортної, інженерної і енергетичної інфраструктури, створюваних за рахунок бюджетних коштів.

З цього виходить: приватний інвестор є ініціатором будівництва об'єкту, причому не обов'язково соціально значимого і не обов'язково з сфери відповідальності державного / муніципального сектора, а держава засобами бюджету або Інвестфонду забезпечує інфраструктуру.

Можна виділити три форми реалізації механізму державно-приватного партнерства. Основний критерій формування - міра втрати прав власності державою і придбання її приватним сектором.

Форма 1 - проста контрактна. Держава, будучи власником об'єкту, на короткостроковий (рідше середньостроковий) період передає приватному сектору окремі функції, наприклад, планування, обслуговування або управління. Як правило, співпраця усередині цієї форми відбувається у рамках вже створеного об'єкту. Відповідно, об'єм інвестицій тут невеликий. Така характерна риса цієї форми - повернення інвестицій приватному сектору. Моделі цієї форми не передбачають взаємних стягувань тарифних мит з користувачів об'єктом ДПП. Держава забезпечує повернення інвестицій, вкладених приватним сектором. Мінімальна передача прав власності означає також для держави максимізацію ризиків. Як правило, в подібних проєктах усі ризики несе державний сектор.

Форма 2 - комплексна контрактна (концесійна). Держава є власником об'єкту, на середньостроковий або довгостроковий період (рідше короткостроковий) передає приватному сектору комплекс функцій: наприклад, планування, будівництво і управління. Існують різні комбінації функцій (моделі). Повернення інвестицій приватному сектору може здійснюватися як за рахунок стягування тарифного мита з користувачів об'єктом / одержувачів послуг, так і коштом держави, а також в змішаному варіанті.

Форма 3 - "об'єднання". Державний і приватний сектор створюють спільну компанію, акціонерне товариство. Держава володіє мінімум 51 % акцій. Це підприємство реалізує не один проєкт у рамках ДПП, а існує для реалізації різних проєктів, наприклад, в рамках одного сектора: ЖКГ або будівництво автомобільних доріг і мостових переходів. Власне, даний вид партнерства носить довгостроковий характер і в рамках подібної форми держава в максимально можливому об'ємі передає свої права власності. Повернення інвестицій приватному сектору може здійснюватися так само,

як і в попередній формі, за рахунок споживачів, держави або в змішаному варіанті.

Така форма партнерства, як оренда, що реалізовується у вигляді "традиційної оренди" і лізингу (форма, близька до оренди). Оренда припускає передачу на певних умовах приватному сектору державного або муніципального майна (землі, устаткування, приміщення і т.і.) в тимчасове користування за певну плату на основі орендного договору. Не вказана вона з тієї причини, що цю форму віднести до ДПП можна лише умовно: соціальна значущість таких проектів зазвичай невелика. Об'єкт спочатку існує, а орендар лише зобов'язується підтримувати його в належному стані.

На сьогодні система державного регулювання ПП в Україні перебуває в процесі розвитку, що зумовлено як тенденціями світової економіки, зокрема новими явищами, які привнесла сучасна економічна криза, так і процесами та реформами, що відбуваються всередині країни.

Оскільки перед державою в умовах модернізації економіки ставиться низка принципово нових завдань, то відразу постає питання про механізм взаємодії централізації та децентралізації державних функцій у сфері регулювання ПП, тобто про добровільну передачу частини повноважень держави як на місцевий, так і на наднаціональний рівні регулювання.

З нашої точки зору, до функцій та повноважень держави, які на сьогодні підлягають децентралізації у сфері державного регулювання іноземного інвестування, належать: розробка інвестиційних програм та проектів, інвестиційних стратегій розвитку окремих сфер місцевого значення, регіонів (територій) у цілому, а також виконання функцій, які потребують самостійності у вирішенні проблем між державою, органами місцевого самоврядування, регіональними представництвами органів державної влади та іноземними інвесторами.

До основних функцій і повноважень, які підлягають передачі на наднаціональний рівень, можна віднести: регулювання фінансової, торговельної та екологічної сфер, а також повноваження, пов'язані зі вступом у різноманітні світові та регіональні міжнародні організації.

Перспективність механізму ДПП має підтримуватися постійною взаємодією між державою і корпораціями по відбору і впровадженню у виробництво нанотехнологій. Держава при формуванні замовлення в довготривалих фінансових планах, повинна підтримувати інвестиціями (своїми, і створюючи преференції для бізнесу) постійну зацікавленість науково-виробничих колективів, що їх креативні напрацювання будуть затребувані. Тобто як держава, так і державні науково-виробничі і науково-освітні структури, повинні виступати суб'єктами управління розвитком і впровадженням нанотехнологій. Їх рішення можуть доповнювати корпоративні контрагенти, як це має місце у вже відомих і

добре таких, що зарекомендували себе схемах державно-приватного партнерства.

У нашій країні вони ще недостатньо відпрацьовані, але існуючі нові тенденції дозволяють припустити про вступ сприятливої перспективи. Особливу суб'єктну роль можуть грати професійні співтовариства і міждисциплінарні професійні співтовариства, що об'єднуються не вузькою спільністю кваліфікаційних напрямів, а дослідницьких і конструкторських інтересів.

У подібних співтовариствах повинен мати місце відхід від принципу розподілу праці, що традиційно розуміється, на користь нових норм і принципів науково-творчої комунікації. Такі принципи формуються в досить гетерогенних і трансдисциплінарних співтовариствах фахівців, працюючих над нанотехнологіями (прообрази професійних співтовариств майбутнього). До об'єднань учених і інженерів важливо приєднати філософів, юристів, теологів і політиків. Нанотехнології масштабно зачіпають національні і інтернаціональні політичні проблеми.

Для України, у міру відновлення її потенціалу і міжнародного авторитету, зумовлений рух до економіки, заснованої на нові покоління технологій, спираючись і на великі компанії, конкурентоздатні на світових ринках, і на широкий шар малого і середнього бізнесу, в т.ч. інноваційного для «розвитку нового способу життя», «нових життєвих стандартів». Потребується реальний рух від індустріальної економіки до суспільства, яке засноване на нових підходах, на знаннях. Важливий тут елемент - інвестиції. Причому не лише об'єми, а при їх обмеженості - спрямованість і точність. В зв'язку з цим національні проекти, здійснювані в країні з 2006 року, стають «технологією» досягнення поставлених цілей в пріоритетних сферах, «способом» модернізації галузей, «механізм запуску» процесів ДПП у відповідних галузях. Це з точки зору політики, макроекономічного управління. А з точки зору інженерно-технологічної складової важливо, на думку автора дослідження, використати все, що пов'язано з сучасним розумінням нанотехнологій, інноваційності.

У сучасному погляді, це основна лінія прогресу частки сектора української економіки, який за ці роки пройшов величезний шлях від реструктуризації кризових активів до формування готових могутньо інвестувати глобальних гігантів - лідерів своїх галузей. Хоча це доки відбувається не скрізь. І в кризових умовах компанії, передусім, думають про свій прибуток. Державний контроль потрібний для балансування інтересів. Держава визначає свої стратегічні, цілі і формує механізми реалізації цілей до 2020 і 2030 років, що є імпульсом для формування ДПП в Україні.

В якості одного з основних механізмів реалізації інноваційного сценарію економічного розвитку було вибрано ДПП, покликане через створення системнодержавної інвестиційної політики забезпечити

збільшення приватних інвестицій в українську економіку. Проекти з партнерськими стосунками держави і приватного бізнесу базуються на реалізації спільно вироблених взаємовигідних підходів з розділенням зобов'язань: держава дістає можливість збільшити ефективність державних інвестицій за рахунок залучення приватних інвестицій і управлінського досвіду приватного сектора, а бізнес - державну підтримку (фінансову або адміністративну) в реалізації власних проектів.

Рівень розвитку і використання нанотехнологій в Україні відстає від світового на 10-12 років. Для ліквідації відставання необхідно активізувати мобільність приватного капіталу. Окрім фінансового підживлення потрібне цільове інформаційне забезпечення, навчання кадрів.

Оцінюючи потенціал України в цілому слід виходити з того, що доки для більшості країн світу нанотехнології є наступною промисловою революцією. Але для України важливо залишатися в промислових лідерах. Треба підвищувати можливості ДПП через інтеграцію державних і приватних інвестицій на проривній основі.

Висновки: Відтак, сучасна практика реалізації державою структурної конкурентоспроможності передбачає органічне поєднання насамперед державної інноваційно-промислової, структурної та інвестиційної політики, що дозволяє зробити узагальнення щодо напрямів її подальшого забезпечення. Тобто для забезпечення конкурентоспроможної структури економіки країни, на нашу думку, необхідно:

- здійснити об'єктивну оцінку ефективності діючих державних програм розвитку окремих видів діяльності, територій, інфраструктурних об'єктів та системи надання їм пільг з метою оцінки доцільності їх реалізації та наявності необхідного фінансового забезпечення;

- перейти від галузевих пріоритетів розвитку до підтримки певних напрямів, стадій та процесів поширення нових виробництв і технологій;

- розробити та впровадити через систему індикативного планування програми щодо формування провідного виробничо-господарського укладу (групу взаємопов'язаних виробництв та інститутів, що утворюють системну цілісність) до кластерних ініціатив, який не лише володіє потужним потенціалом зростання, але й досить критичною масою для якісного перетворення економіки в цілому.

- оптимізувати структуру промислового виробництва, посиливши при цьому роль внутрішнього ринку і прискоривши розвиток наукоємних і високотехнологічних видів промислової діяльності за рахунок чіткого визначення галузевих і структурних пріоритетів довгострокового розвитку країни у контексті світової еволюції технологічних укладів;

- забезпечити підтримку розвитку визначених пріоритетних напрямів як за допомогою цільових важелів (інвестиційної, податкової, бюджетної, кредитної та іншої політики), так і шляхом узгодження всіх інших засобів економічної політики з потребами розвитку пріоритетних галузей;

- посилити “агресивність” експортної політики через диверсифікацію експортної структури в бік значного збільшення частки високотехнологічних виробів та послуг шляхом сприяння просуванню української продукції на зовнішній ринок та застосування широкого спектру прийнятних згідно з міжнародними правилами методів підтримки експортерів;

- врахувати необхідність зміни однобічної експортної орієнтації ПІІ на залучення їх насамперед у сфери високих технологій;

- розробити заходи щодо прямої державної підтримки наукових та науково-технологічних розробок у фундаментальній та прикладній сферах;

- удосконалити систему державного управління інноваційно-технологічним розвитком національної економіки шляхом впровадження практики технологічного моніторингу та прогнозування, підвищення “інноваційної культури” прийняття політичних рішень;

- розробити заходи із розширення участі банків (у т.ч. й іноземних) в пріоритетних інвестиційних проектах на території України тощо.

Використані джерела інформації:

1. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
2. Барнс П. Государственно–частное партнерство в инновационных системах/ П. Барнас. – М.: «Экономист», 2005. – 312с.
3. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно–государственного–партнерства Н.А. Лебедева// Наука и образование. Межвузовский сборник научных трудов «Экономика и управление». – 2005.– №2 – С. 91 – 96.
4. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.
5. Державно_приватне партнерство в контексті нової економічної політики України // Матеріали ІІІ Міжнародного інвестиційного саміту DID [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ch.kiev.ua/ru>.
6. Павлюк К. В. Сутність і роль державно_приватного партнерства в соціально_економічному розвитку держави Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010.

References:

1. Danylyshyn B.M. Analiz rehuliatornoho vplyvu pry vprovadzhenni Zakonu Ukrainy "Pro zahal'ni zasady rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini" // Departament investytsijnoi ta innovatsijnoi diial'nosti – Rezhym dostupu: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
2. Barns P. Hosudarstvenno–chastnoe partnerstvo v ynnovatsyonnykh systemakh/ P. Barnas. – М.: «Ekonomyst», 2005. – 312s.
3. Lebedeva N.A. Perspektivy razvytyia chastno–hosudarstvennoho–partnerstva N.A. Lebedeva// Nauka y obrazovanye. Mezhvuzovskiy sbornyk nauchnykh trudov «Ekonomyka y upravlenye». – 2005.– №2 – S. 91 – 96.

4. Dosvid ta perspektyvy vprovadzhennia derzhavno-pryvatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom / Vynnyts'kyj B., Lend'el M., Onyschuk B., Sehvari P. – К.: «K.I.S.», 2008. – 146 s.
5. Derzhavno_pryvatne partnerstvo v konteksti novoi ekonomichnoi polityky Ukrainy // Materialy III Mizhnarodnoho investytsijnoho samitu DID [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.ch.kiev.ua/ru>.
6. Pavliuk K. V. Sutnist' i rol' derzhavno_pryvatnoho partnerstva v sotsial'no_ekonomichnomu rozvytku derzhavy Naukovi pratsi KNTU. Ekonomichni nauky. – 2010.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор

УДК: 351.340.6

Федчишина В.В.,

к.е.н., с.н.с.,

завідувач лабораторії організації
науково-дослідних робіт та координації діяльності
підвідомчих підрозділів

Київського науково-дослідного інституту судових експертиз

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ В РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ СУДОВИХ ЕКСПЕРТІВ НЕДЕРЖАВНИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ УСТАНОВ

Анотація. У статті розглядаються особливості використання інструментів управління в розвитку професійної компетентності судових експертів недержавних спеціалізованих установ. Наголошено, що суспільство і держава потребують підготовки нової генерації та підвищення кваліфікації судових експертів науково-дослідних установ судових експертиз України. Доведено, що вивчення і систематизація міжнародного і вітчизняного досвіду судово-експертних установ з організації та ведення забезпечення підготовки кваліфікованих судових експертів, що сприятиме прискоренню якісного розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації цього пріоритетного напрямку серед різноманіття методів і форм розвитку професійних знань.

Ключові слова: державна політика, судова експертиза, науково-дослідний інститут, судовий експерт, судово-експертна діяльність, судово-експертна установа.

Федчишина В.В.,

к.э.н., с.н.с., заведующая лабораторией организации научно-исследовательских работ и координации деятельности подведомственных подразделений Киевского научно-исследовательского института судебных экспертиз

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ОСНОВ ІСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ СУДЕБНЫХ ЭКСПЕРТОВ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация. В статье рассматриваются особенности использования инструментов управления в развитии профессиональной компетентности судебных экспертов негосударственных специализированных учреждений. Отмечено, что общество и государство нуждаются в подготовке новой генерации и повышения квалификации судебных экспертов научно-исследовательских учреждений судебных экспертиз Украины. Доказано, что изучение и систематизация международного и отечественного опыта судебно-экспертных учреждений по организации и ведению обеспечения подготовки квалифицированных судебных экспертов, что будет способствовать ускорению качественного развития системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации этого приоритетного направления среди многообразия методов и форм развития профессиональных знаний.

Ключевые слова: государственная политика, судебная экспертиза, научно-исследовательский институт, судебный эксперт, судебно-экспертная деятельность, судебно-экспертное учреждение.

Fedchyshyna V.V.,

head of laboratory of organization of scientific research works and of coordination of activities of subordinate divisions of Kyiv Research Institute of Forensic Science

INSTITUTIONALIZATION OF THE CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE USE OF MANAGEMENT TOOLS IN THE DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF FORENSIC EXPERTS OF THE NON-STATE SPECIALIZED AGENCIES

Annotation. The article considers the special features of the use of management tools in the development of professional competence of forensic experts of the non-state specialized agencies. Noted that the society and the state need training a new generation and training of forensic experts of scientific-research institutes of forensic examinations of Ukraine.

Using the unique human potential of intellectual and professional resource of highly qualified legal experts the HINDU successful mentoring in a single coordination center of education, training and advanced training of experts who are not employees of the state specialized agencies, should contribute to raising the scientific level of the fundamentals of organizational and managerial foundations of the judicial-expert activity. It is responsible, multidimensional and complex task.

Recognizing its lack of effectiveness of the existing system, an important component of scientific and methodological support of training programme of the judicial experts - core document to determine the limits of competence of the expert, because the system MU most programs were approved in 2004.

After spending a lot of work to edit programs in all specialties, with observance of modern conditions and compliance of a specific type of degree, by the legislation of Ukraine governing multi-level legal acts of Ukraine - the Basic Law of Ukraine - the Constitution, to departmental that regulate the issues of the judicial-expert activity in the solution of problems of motivation for continuous improvement of the level of competence is a powerful incentive for improving the system as a whole.

Experience shows the need to diversify the training system in the presence of the mandatory creation of a unified system of training specialists in the coordination center, which will contribute to the training and the establishment of scientific relations, to ensure implementation of the principle of competitiveness on a professional basis.

It is proved that the study and systematization of international and domestic experience of forensic-expert institutions in organizing and conducting the training of qualified legal experts that will accelerate the qualitative development of the system of

training, retraining and the qualification of this priority areas among the variety of methods and forms of development of the professional knowledge to develop scientific foundations of public administration and reform of the judicial expert nongovernmental specialized agencies, which requires a complex approach to its implementation on principles of legality, independence, objectivity and completeness.

Key words: public policy, forensics, research Institute, forensic expert, judicial-expert activity, forensic expert institution.

Постановка проблеми. В умовах динамічних змін впровадження демократичних цінностей та європейських стандартів, епохи реформування побудови ефективної системи державної влади актуалізується необхідність забезпечення розвитку та координації наукових досліджень, пріоритетом яких є зміцнення української державності через призму науково обґрунтованої судово-експертної діяльності.

Судово-експертна діяльність – це специфічний вид людської праці. Її результати є могутнім важелем у встановленні істини у справі.

Діяльність, яка передбачає використання спеціальних знань, отриманих унаслідок вищої професійної підготовки, наукової діяльності, досвіду практичної роботи, що відповідають сучасному науково-практичному рівню, поглибленим вмінням в галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла, інших галузях, основною ціллю застосування яких є захист прав і свобод всіх громадян та інтересів держави шляхом проведення об'єктивної науково обґрунтованої судової експертизи.

У забезпеченні підвищення ефективності і якості виконання судової експертизи неабияка роль належить ефективності управлінського процесу в розвитку професійної компетентності судових експертів. Професія судового експерта – “наукового судді”, завжди асоціюється із високим рівнем культури та глибокими науковими знаннями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що теоретичні аспекти підготовки професійних кадрів судових експертів неодноразово були предметом дослідження у наукових працях вітчизняних і зарубіжних дослідників, однак, системних наукових досліджень використання інструментів управління у сфері розвитку професійної фаховості судових експертів недержавних установ в Україні ні у вітчизняній, ні в зарубіжній науці державного управління ще не проводилось.

Тому, сьогодні існує нагальна потреба консолідації зусиль науковців в галузі наук з державного управління щодо ознайомлення та вивчення особливостей використання інструментів управління в системі підготовки, перепідготовки та підвищення рівня кваліфікації судових експертів недержавних установ України.

Метою статті є вивчення особливостей використання інструментів управління в системі підготовки, перепідготовки та підвищення рівня кваліфікації судових експертів недержавних установ України.

Виклад основного матеріалу. Те, що шляхи підвищення рівня державного управління з питань щодо підготовки нової генерації судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ (ст7 ЗУСЕ) та підвищення їх кваліфікації залишилось поза увагою вчених, і досліджуються вперше, – є свідченням актуальності наукової розробки, визначеної процесами глобалізації та європейської інтеграції формування концепції сучасних демократичних засад, спрямованої на забезпечення правоохоронних і судових органів незалежною об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки і техніки. [2].

В Україні, як у правовій державі, найвищу соціальну цінність становить людина, її права і свободи в Україні, тому для забезпечення і реалізації спрямована уся державна діяльність, і, першочергово – у сфері державного управління.

Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність [3. Ст.3]., значимість судової влади, її роль у системі демократичного врядування, в захисті прав і свобод громадян, реалізації принципу верховенства права визначають особливу увагу судово-експертній діяльності до питань процедур здійснення судочинства і визначають стандарти і критерії, якими вони мають керуватися.

Ці завдання є складними та багатоаспектними, оскільки від організації реалізації творчих здібностей, високо професійності судових експертів залежить функціонування в інтересах людини конституційних засад правозахисної системи влади в Україні.

Слова “експертиза” і “експерт” в останній час стали модними не тільки в засобах масової інформації, але в законодавчій і виконавчій владі. Запит в “Google” по пошуковому слову “експерт” видає 31млн.записів.Це є свідченням того, що слово “експерт” стало системним [4]. Розуміння цього терміну є не виправдано розширене.

Судова експертиза – це завжди проведення спеціального дослідження експертом, що потребує спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства [1, ст.1].

Судовими експертами можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста (в Україні законодавчо передбачено три рівні вищої освіти: бакалаврат, спеціаліст і магістратура), пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності та внесені до державного Реєстру атестованих судових експертів. До проведення судових експертиз також можуть залучатися судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли

відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому цим Законом [1, ст.9, 10, 16].

Загальна чисельність усіх судових експертів в Україні налічує близько восьми тисяч фахівців у різних галузях знань, якими щорічно проводиться понад мільйон судових експертиз.

За виключенням криміналістичних, суд-мед і суд-психіатричних експертиз, СЕД вправі здійснювати і судові експерти, які не є працівниками державних спеціалізованих установ [1, ст.7], кількість яких за даними державного Реєстру атестованих судових експертів України станом на 1 квітня 2014 року складала майже 700 фахівців, зокрема за видами судових експертиз атестовано:

- інженерно-технічна експертиза -43 фахівці;
- економічна експертиза-163 ;
- товарознавча -20;
- авто-товарознавча – 195;
- експертиза у сфері інтелектуальної власності – 16,
- будівельно-технічна та земельно-технічна -244 фахівці.

Види, об'єкти та завдання таких досліджень – найрізноманітніші. Але суспільство і держава потребують підготовки нової генерації та підвищення кваліфікації судових експертів науково-дослідних установ судових експертиз України без зволікання з вирішенням цих питань: потрібно ефективно змінювати наукові підходи до управління та забезпечення зростання рівня професійної компетентності фахівців, виокремлюючи питання процесуального законодавства і професійної підготовки для забезпечення реалізації державної політики у сфері вирішення питань практики проведення судовими експертами недержавних установ, забезпечуючи рівень надання публічних послуг.

Це пов'язано з тим, що метою судово-експертної діяльності є забезпечення правосуддя незалежною, кваліфікованою та об'єктивною експертизою. А правосуддя, в свою чергу є прерогативою судової влади, яка згідно з доктриною розподілу влад, є сфера публічної і різновид державної влади [5].

Оскільки під державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики, серед суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, до осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, визначено експертів [6. ст.2, п1 г)] .

У сфері публічного управління судово-експертною діяльністю наукова концепція залишається мало дослідженою, а без визначення цих

підходів важко визначити й основні орієнтири для практики державного управління.

За енциклопедією державного управління категорія “державне управління” – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [7].

З метою підвищення ефективності управлінського процесу для удосконалення національного правосуддя саме у методологічному плані великого значення набувають підходи до вирішення більш загальних проблем. Застосовуються методологічні підходи теорії державного управління у проведенні судово-експертної діяльності та процесі підготовки спеціалістів за територіальним поділом (принципом) – за зонами обслуговування НДУСЕ Міністерства Юстиції України.

Фахівці, які не є працівниками державних спеціалізованих установ і мають на меті здійснювати експертну діяльність, проходять навчання з відповідної експертної спеціальності в одній із державних установ [1, ст..21].

Порядок та умови проходження навчання та стажування фахівців, які мають намір отримати або підтвердити кваліфікацію судового експерта визначено Положенням (наказ №86/5 Міністерства Юстиції 09.08.2005).

Організація державного управління за зонами обслуговування науково-дослідних установ судових експертиз міністерства юстиції України, які проводять підготовку експертів - за територіальним принципом здійснюється через:

- Дніпропетровський НДІСЕ, які проводять підготовку експертів Дніпропетровської і Запорізької областей;
- Донецький НДІСЕ – Донецької і Луганської областей;
- Київський НДІСЕ – м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська і Чернагівська обл.;
- Львівський НДІСЕ – Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської і Чернівецької облвстей;
- Одеський НДІСЕ – Кіровоградська, Миколаївська. Одеська і Херсонська обл.;
- Харківський НДІСЕ- Полтавська, Сумська. Харківська обл.(дод.№2 до наказу №86/5 МЮ 09.08.2005).

Для забезпечення належного професійного рівня фахівці, які не є працівниками державних спеціалізованих установ і отримали кваліфікацію судового експерта, крім тих, що мають науковий ступінь, один раз на три роки повинні пройти стажування в державних спеціалізованих установах МЮ України і відповідно до спеціальності підтвердити рівень своїх професійних знань [1, ст.21]

За даними Державного реєстру атестованих судових експертів станом на 01.04.2014 загальна кількість фахівців по областях складає: Вінницька обл. – 15; Волинська обл. – 11; Дніпропетровська – 42; Донецька – 46; Житомирська – 17; Закарпатська – 12; Запорізька – 29; Івано-Франківська – 11; Київська обл. – 8; Кіровоградська – 10; Луганська – 24; Львівська – 37; Миколаївська – 5; Одеська – 53; Полтавська – 27; Рівненська – 20; Сумська – 13; Тернопільська – 3; Харківська – 25; Херсонська – 28; Хмельницька – 17; Черкаська – 21; Чернівецька – 16; Чернігівська – 13.

Метою атестації судових експертів є оцінка професійного рівня фахівців є оцінка професійного рівня фахівців, які залучаються до проведення судової експертизи, закріплення на засадах законодавства, яке постійно оновлюється, відповідно до потреб держави і суспільства

Залежно від спеціалізації їм присвоюється кваліфікація судового експерта з правом проведення певного виду експертизи. [1, ст.16].

Забезпечуючи галузевий принцип державного управління у в організації судово-експертної діяльності, основна її задача полягає у проведенні експертних завдань по завданню судів, органів прокуратури, внутрішніх справ і СБУ, митної і податкової служби, посадових осіб, наділених правом проведення досліджень у відповідності до законодавства України.

Попри всі вжиті заходи, спрямовані на розвиток системи підготовки і підвищення кваліфікації, масштаби цієї роботи не відповідають вимогам і реальним потребам.

Механізму державного регулювання та забезпечення якості роботи, порядку визначення рівня професійної підготовки і атестації на право самостійного здійснення судово-експертної діяльності судовими експертами недержавних спеціалізованих установ МЮ України, немає. Однак, наражаючись на спротив і неготовність до змін, ключовим моментом є необхідність створення організаційної структури, яка здійснюватиме професійну підготовку.

До теперішнього часу законодавчий статус недержавних судово-експертних установ є не визначеним., тому юридичні особи, як комерційні, так і не комерційні, незалежно від організаційно-правової форми і основного виду діяльності, незалежно від матеріально-технічної бази або забезпечення спеціальними умовами для зберігання наданих на експертне дослідження матеріалів, іменують себе експертними установами

Аналізуючи актуальність наукового дослідження проблем державного управління в організації судово-експертної діяльності (роботи) виникає потреба у системному реформуванні законодавства України, яке, на відміну від більшості країн Європи і після радянського простору, не вимагає ані ліцензування експертної діяльності, ані визначення в реєстраційних документах, дотримання організаційно-правової форми

недержавних судових установ із обов'язковим визначенням судово-експертної діяльності як основної, обмежуючи в праві займатися іншими видами діяльності, крім експертної, щорічно підтверджуючи рівень спеціальних знань: саме від професійного рівня підготовки, досвіду, знань, навичок та вмінь залежить якість висновку судового експерта, і, як наслідок, – правдивість і справедливість судового рішення.

Використовуючи унікальний кадровий потенціал інтелектуального і професійного ресурсу висококваліфікованих судових експертів НДУСЕ для успішного наставництва у єдиному координаційному центрі навчання, підготовки та підвищення кваліфікації експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, повинно сприяти підвищенню наукового рівня основ організаційно-управлінських засад судово-експертної діяльності. Це є відповідальним, багатоаспектним і складним завданням.

Визнаючи її недостатню ефективність існуючої системи, важливою складовою науково-методичного забезпечення є програми підготовки судових експертів – базового документу задля визначення межі компетенції експерта оскільки по системі МЮ більшість програм затверджувалося ще в 2004 році.

Провівши велику роботу по редагуванню програм по всіх спеціальностях, із дотриманням сучасних умов і відповідністю вимогам конкретного виду спеціальності, дотриманням законодавчо регламентуючих різнорівневих нормативно-правових актів України – від Основного Закону України – Конституції, до відомчих, які, регулюють питання судово-експертної діяльності у вирішенні проблем мотивації до постійного підвищення рівня своєї компетентності є могутнім стимулом для вдосконалення системи загалом.

Досвід свідчить про необхідність диверсифікації системи підготовки за наявності обов'язковості створення єдиної системи підготовки фахівців у координаційного центру, що сприятиме підвищенню кваліфікації та налагодженню наукових зв'язків, забезпеченню реалізації принципу змагальності сторін на високопрофесійній основі.

Відсутність комплексної цільової програми підготовки вимагає розробки і впровадження її негайно, оскільки реалізується у рамках постійних змін до законодавства і вимагає підвищення обізнаності не шляхом фрагментарних курсів один раз на три роки, а ґрунтуватися на фахових спеціальних знаннях відповідної галузі знань.

На думку Недвиги М.О., судовим експертам варто дотримуватися одного із найпопулярніших методів, що використовується в багатьох школах управління, методу “case study” – проведення занять з аналізу реальних ситуацій, що виникають на практиці.

Важливо також аналізувати не тільки ситуації, у яких було обрано успішний шлях вирішення проблем, а й типові провали, яких слід уникати

[8].

Синтез цих знань дозволяє сформулювати і ефективно розвивати властиві сучасним експертним спеціальностям процеси інтеграції і диференціації спеціальних знань. Такий підхід є вдалим, оскільки прикладна наука повинна бути практично орієнтованою, а практика — науково обґрунтованою.

Ще одним із пріоритетів оптимізація забезпечення професійної компетентності є обмін думками і досвідом колег з різних установ, що дозволяє ефективніше вибудовувати співробітництво між відомствами, спільними зусиллями знаходити критерії вирішення актуальних проблем.

Висновки. Доведено, що вивчення і систематизація міжнародного і вітчизняного досвіду судово-експертних установ з організації та ведення забезпечення підготовки кваліфікованих судових експертів, що сприятиме прискоренню якісного розвитку системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації цього пріоритетного напрямку серед різноманіття методів і форм розвитку професійних знань вдосконалюватиме наукові основи державного управління та реформування судово-експертної діяльності недержавних спеціалізованих установ, потребуючи комплексного підходу для її здійснення на принципах законності, незалежності, об'єктивності і повноти [1].

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є поширення співпраці Київського науково-дослідного інституту судових експертиз в галузі міжнародного співробітництва.

Використані джерела інформації:

1. Закон України “Про судову експертизу” Верховна Рада України; Закон від 25.02.1994 № 4038-ХІІ.
2. Сайт МЮ .До питання кадрового забезпечення науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України (розміщено 05.08.2013).
3. Конституція України, ст. 3.
4. Нестеров В, “История экспертизы и экспертика”.
5. Лук’яненко В.В., “Методи державного управління судово-експертною діяльністю”, стор 44-46 матеріали практичної Міжнародної науково-практичної конференції “Стан, проблеми і перспективи розвитку судової експертології” 21-22 сентября 2007, АР Крим.
6. Закон, ВР України, від 11.06.2009, № 1506-VI “Про засади запобігання та протидії корупції”, ст.2, п1 г.
7. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. - Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. - К.: НАДУ, 2011. - 747 с., с. 157].
8. Недвига М.О. “Сучасні вимоги до підготовки та підвищення кваліфікації персоналу державного агентства земельних ресурсів України”, №2(8) 2012 “Публічне адміністрування: теорія та практика”.

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro sudovu ekspertyzu” Verkhovna Rada Ukrainy; Zakon vid 25.02.1994 № 4038-ХІІ.

2. Sajt MYu .Do pytannia kadrovoho zabezpechennia naukovo-doslidnykh ustanov sudovykh ekspertyz Ministerstva iustytzii Ukrainy (rozmischeno 05.08.2013).
3. Konstytutsiia Ukrainy, st. Z.
4. Nesterov V, "Ystoryia ekspertyzy y ekspertyka".
5. Luk'ianenko V.V., "Metody derzhavnoho upravlinnia sudovo-ekspertnoiu diial'nistiu", stor 44-46 materialy praktychnoi Mizhnarodnoi nauково-praktychnoi konferentsii "Stan, problemy i perspektyvy rozvytku sudovoi ekspertolohii" 21-22 sentiabria 2007, AR Krym.
6. Zakon, VR Ukrainy, vid 11.06.2009, № 1506-VI "Pro zasady zapobihannia ta protydii koruptsii", st.2, pl g.
7. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. [Tekst] u 8 t. - T. 1. Teoriia derzhavnoho upravlinnia / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-redkol.: Yu.V. Kovbasiuk (holova) [ta in.]. - K.: NADU, 2011. - 747 s., s. 157].
8. Nedvyha M.O. "Suchasni vymohy do pidhotovky ta pidvyschennia kvalifikatsii personalu derzhavnoho ahentstva zemel'nykh resursiv Ukrainy", №2(8) 2012 "Publichne administruvannia:teoriia ta praktyka".

Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор

УДК: 351/354

Філіппова В.Д.,

к.е.н., доцент, докторант кафедри управління освітою
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ СУТНОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ

Анотація. У статті визначено і розкрито сутність категорійно-понятійного апарату механізмів державного управління, подане авторське визначення терміну «механізм державного управління системою педагогічної освіти».

Ключові слова: механізми управління, державне управління, педагогічна освіта.

Филиппова В.Д.,

к.э.н., доцент, докторант кафедры управления образованием Национальной
академии государственного управления
при Президенте Украины

ТЕРМІНОЛОГІЧЕСКИЙ АНАЛІЗ СУТНОСТІ МЕХАНІЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПЕДАГОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. В статье определена и раскрыта сущность категориально-понятийного аппарата механизмов государственного управления, представлено авторское определение термина «механизм государственного управления системой педагогического образования».

Ключевые слова: механизмы управления, государственное управление, педагогическое образование.

Filippova V.D.,

PhD in Economics, associate Professor, doctoral student in Department of Management Education, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

TERMINOLOGY ANALYSIS OF THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TEACHER EDUCATION

Annotation. Because the methodology of governance is a system of organization and methods of the cognitive and practical activities in the field of public administration, consider it appropriate to characterize the generalized definitions of basic concepts outlined on the article topic.

So, between scientists there is opinion, that in a management almost all elements can be named mechanisms. A «mechanism» is determined most scientists as a scientific, multidimensional and all-embracing concept, characterizing financial objects and their cooperation at all levels of organization of matter, characterizes the processes of management and self-regulation in wild-life and society.

Concrete mechanisms of management (in particular public administration) are the certain instrument for realization of purposeful transformations. It is an aggregate of methods, methods, levers through which a management subject affects on object of management for achievement of certain goal. Every concrete mechanism of management – is primarily a set of interrelated management practices.

The public-management mechanisms can be divided into systemic and simple. Systemic mechanisms of public administration is the institutionalization, strategic planning, public policy, public regulation, public support, public incentives, public management reform and transformation of the national projects, the public target program of socio-economic development, the public budget. They are realized through the use of simple machines.

We came to a conclusion that mechanisms of public administration in the field of education is no exception. So, in our opinion, the mechanism public administration of the system of teacher education is one of the mechanisms for the implementation of the public policy in the field of teacher education and public administration component of the mechanism of this industry. That's why we offer the following definition «mechanism of public administration of the system of teacher education»: mechanism of public administration of the system of teacher education – a complex system aimed at achieving the objectives and implementation of the public policy in the field of teacher education, which includes a system of bodies of state power and local self-government, legislative, legal norms and aggregate of interrelated forms, methods, instruments and levers of forming and use of educational resources on the basis of the complex system of indicators of development of pedagogical education. The mechanism of public administration of the system of teacher education is a systemic mechanism and must be realized by application of the simple mechanisms: legal, organizational, resource.

Keywords: mechanism of administration, public administration, teacher education.

Постановка проблеми. Система педагогічної освіти розвивається в умовах сучасних змін і перетворень, ґрунтуючись на концепціях розвитку сучасного українського суспільства, вона стає все більш схильна до процесів реформування. Згідно з цим зростає роль державного управління в галузі педагогічної освіти, з'являється необхідність оновлення сутності і змісту управлінських механізмів в системі педагогічної освіти.

Аналіз наукового доробку. Питанню визначення категорійно-понятійного апарату державного управління присвячено багато наукових праць [1-22], результати яких знайшли відображення в різних нормативно-правових актах щодо діяльності та розвитку галузі освіти. Однак, зміст механізму державного управління системою педагогічної освіти в нормативно-правовій базі та літературі практично не розглядається.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення і розкриття сутності категорійно-понятійного апарату механізму державного управління системою педагогічної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з того, що методологія державного управління це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності, яка тісно пов'язана з теоретичними знаннями, що слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів [1, с. 346], вважаємо доцільним охарактеризувати узагальнені визначення основних понять за окресленою темою статті.

Поміж науковцями існує думка, що в управлінні майже всі його елементи можна назвати механізмами. Більшістю науковців «механізм» визначається як загальнонаукове, багатоаспектне й всеохоплююче поняття, що характеризує матеріальні об'єкти та їх взаємодію на всіх рівнях організації матерії, характеризує процеси управління й саморегулювання в живій природі та суспільстві. Так словник іншомовних слів це поняття подає наступним чином: «Механізм – це сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ» [2].

В.Бакуменко наголошує, що механізми – це все те, що приводить у рух, тобто до практичної реалізації. Наприклад, механізми реалізації стратегій, державних політик, проектів, програм, бюджету тощо [3, с.15].

М. Моїсєєв визначає термін «механізм» наступним чином: «коли ми вживаємо термін «механізм», то маємо на увазі систему процедур, що формують рішення або правила його прийняття. Ми можемо говорити про механізми планування, формування програм, постановки цілей і т.д. Питання про механізми – це одна з центральних проблем управління будь-якими суспільними процесами...» [4].

Толковий словник термінів і понять за механізм управління вважає «сукупність органів, засобів і способів (методів, прийомів, технологій) взаємодії між двома підсистемами соціальної організації - керуючої та керованої» [5]. Інші науковці вважають, що механізм управління – це спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані

методи, засоби і принципи, що зрештою забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [6].

Поряд з тим, Д. Новіков [7] на засадах теорії управління організаційними системами прагне довести міркування про функції, завдання і методи управління освітніми системами до конструктивності, тобто показати, що в сучасній теорії управління існує апарат, який дозволяє будувати ефективні процедури ухвалення управлінських рішень, які він і називає «механізмами управління». Д. Новіков розрізняє механізми функціонування і механізми управління: «Організованість функціонування будь-якої організаційної системи забезпечується наявністю механізмів функціонування – правил і процедур, що регламентують взаємодію її учасників. Більш вузьким є поняття механізму управління – сукупності процедур (тобто офіційно встановлені, передбачені правилами способ і порядок дій при здійсненні, веденні справ, операцій, угод) ухвалення управлінських рішень (з цього погляду «механізм управління» і «процедура управління» є синонімами)».

На думку О. Коротич [8], конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління.

Також серед наукової спільноти існує думка, що з позицій системного підходу механізм державного управління – це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси, який повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків [9]. Окремі дослідники виділяють два підходи до тлумачення змісту механізмів державного управління, які називають «структурно-організаційним» (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та «структурно-функціональним» (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але і на динаміці, реальному функціонуванні) [10]. Ці уявлення базуються на системному підході до розуміння механізмів державного управління, який виходить з неможливості жорсткого відособлення механізмів від державного управління в цілому та необхідності подолання недоліків обмеження механізмів лише «методами» чи «впливом на фактори», зокрема, виведення за рамки аналізу емпіричної складової управлінського процесу. Механізм державного управління як єдиної системи постає його функціональною підсистемою, яка певним чином прагне структурного відособлення, що виявляється в організаційному розвитку та специфічності у кожному конкретному випадку характерних методів, способів діяльності.

Слід зауважити, що позицій діяльнісного підходу – механізм державного управління є організацією практичного здійснення державного управління [11].

Разом з тим, В. Маліновський [12] наголошує, що механізми державного управління утворюють сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління.

Н. Нижник і О. Машков визначають, що механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями). Механізм управління охоплює, на їх думку, цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [13].

Інші дослідники вважають, що механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [14]. Вони наголошують, що «у механізмі державного управління можна виділити такі головні елементи: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення».

Г. Атаманчук визначає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Механізм державного управління, на його думку, є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави. [15].

Поряд з тим, О. Федорчак, аналізуючи підходи різних авторів до визначення змісту механізму державного управління, робить висновок, що «механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням» [16].

Узагальнюючи теоретичні підходи науковців до визначення поняття «механізми державного управління», вона пропонує трактувати механізм державного управління як сукупність форм, засобів, методів, правових,

організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства.

Разом з тим, в «Енциклопедичному словнику з державного управління» зміст «механізмів державного управління» визначається як «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління» [17, с. 421].

До того ж, механізмами державного управління є практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей». Комплексний механізм державного управління визначається вченими як «...система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління, а схема реального механізму державного управління включає цілі, рішення, впливи, дії, результати [18].

Державно-управлінські механізми можна поділити на системні та прості. Системними механізмами державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання, державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет. Системні механізми державного управління реалізуються шляхом застосування простих механізмів. Серед простих механізмів державного управління поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні) [3, с.12].

Розвиваючи основні положення, О. Радченко зауважує, що механізми державного управління – це «системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та розв'язання нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління» [19].

Отже, більшість науковців розглядають механізми державного управління як систему взаємопов'язаних складових, які, взаємодіючи між собою, здійснюють сукупний вплив на об'єкт управління. Механізми державного управління в галузі освіти не є виключенням.

Досліджуючи механізми державного управління в галузі освіти, С. Крисюк визначає «засоби, важелі, стимули, методи, за допомогою яких суб'єкти управління освітою впливають на освітянську сферу з метою досягнення визначених цілей». Вчений використовує поняття «механізми державного регулювання освіти», яким називається «система засобів,

важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює функціонування і розвиток освіти, що виключає пряме адміністрування». Автор зауважує, що «органи державного управління освітою для реалізації державної освітньої політики використовують певні механізми для досягнення цілей політики» [20, с. 63].

Визначення змісту та засобів використання С. Крисюком поняття «механізм державного управління» надає підстави зробити висновок про переважання інституційного уявлення про механізм державного управління як «засобів, важелів, методів і стимулів», які використовуються в управлінні освітою, про що і свідчить його справедлива оцінка сучасного стану державного управління освітянською сферою як такого, що «еклектично поєднує в собі як інститути, успадковані від радянської командно-адміністративної системи, так і нові, сформовані вже за роки незалежності, які не завжди відповідають стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою» [20, с. 5-6].

Цікавими, на нашу думку в теорії державного управління є наукові надбання Л. Паращенко. Вивчаючи питання державного управління розвитком загальної середньої освіти, вона наголошує, що «механізми державного управління є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємозв'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях». З огляду на багатозначність поняття «механізми державного управління», дослідниця робить висновок про неможливість однозначного виокремлення в системі державного управління феноменів, які можна назвати його механізмами [21]. Як вважає Л. Паращенко, критерієм виділення в системі державного управління його механізмів є певна послуга чи вид/група/тип послуг, які має надавати система державного управління [22].

Враховуючи та узагальнюючи вищесказане, можна констатувати, що механізми державного управління системою педагогічної освіти є одним із механізмів реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти та складовою механізму державного управління галуззю. Саме тому ми пропонуємо наступне визначення «механізм державного управління системою педагогічної освіти»: механізм державного управління системою педагогічної освіти – це складна система, спрямована на досягнення і реалізацію цілей державної політики в галузі педагогічної освіти, яка охоплює систему органів державної влади та місцевого самоврядування, законодавчі, правові норми та сукупність взаємопов'язаних форм, методів, інструментів і важелів формування та використання освітніх ресурсів на основі комплексної системи індикаторів розвитку педагогічної освіти.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, застосування термінологічного аналізу дозволило виявити, що поняття «механізми державного управління» широко використовується і є багатогранним. Механізм державного управління системою педагогічної освіти є системним механізмом державного управління, який повинен реалізовуватися шляхом застосування простих механізмів: правового, організаційного, ресурсного. Зважаючи на це, в подальшому вважаємо доцільним спрямувати свою увагу на вивчення механізмів спостереження і оцінювання у державному управлінні системою педагогічної освіти.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління / В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011 – с. 346.
2. Словник іншомовних слів/ За заг. ред. О.С. Мельничука, К., 1974. - С. 557.
3. Бакуменко В.Д. Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління / В.Д.Бакуменко // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць. Серія «Управління». – Вип.1, 2014.- С. 8-19
4. Моисеев Н.Н. Человек, среда, общество. - М.: Наука, 1982. - С. 204-208.
5. Занятость, безработица. Служба занятости. Толковый словарь терминов и понятий. - М.: «Нива России», 1996. - С. 124.
6. Основы социального управления: Учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. Под ред. В.Н. Иванова. - М.: Высшая школа, 2001. - С. 265.
7. Новиков Д.А. Модели и механизмы управления образовательными сетями и комплексами./ Новиков Д.А., Глотова Н.П. – М.: Институт управления образованием РАО, 2004. – 142 с.
8. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія. - Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю.А. – М., 1998. – С. 482-483.
10. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 269–274.
11. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма Юзьков Л.П. – К., 1983. – С. 57 – 59.
12. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. - Вид. 2-ге, доп. та перероб. - К.: Атіка, 2003. - 576 с.
13. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / Нижник Н.Р., Машков О.А ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. - К.: УАДУ, 1998.- 160 с.
14. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М.; за наук. ред. проф. М.Д. Лесечка, доц. А.О. Чемериса. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. - 28 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 86.

16. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. - 2008. – № 1. – Режим доступу: http://ivivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
17. 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.
18. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. - 228 с.
19. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 64–69. - (Серія: Державне управління).
20. Крисюк С.В. Державне управління освітою. Навч. посібник – К.: НАДУ, 2009. – 220 с.
21. Парашенко Л. І. Механізм державного управління загальною середньою освітою в контексті національної стратегії розвитку освіти / Л. І. Парашенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фак. вид. – 2012. – № 1. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=382>.
22. Парашенко Л. І. Механізми державного управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Людмила Іванівна Парашенко; НАДУ при Президентові України. – К.: [б. в.], 2012. – 36 с.

References:

1. Bakumenko V. D. Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / V. D. Bakumenko, Yu. P. Surmin // Entsiklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. – T. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : Yu. P. Surmin (spivholova), P. I. Nadolishnij (spivholova) ta in. – K. : NADU, 2011 – s. 346.
2. Slovyk inshomovnykh sliv/ Za zah. red. O.S. Mel'nychuka, K., 1974. - S. 557.
3. Bakumenko V.D. Pidkhid do vyznachennia pasportiv spetsial'nostej shliakhom systemnoho analizu derzhavnoho upravlinnia / V.D.Bakumenko // Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia: zb. nauk. prats'. Serii «Upravlinnia». – Vyp.1, 2014 .- S. 8-19
4. Moiseev N.N. Chelovek, sreda, obschestvo. - M.: Nauka, 1982. - S. 204-208.
5. Zaniatost', bezrobotytsa. Sluzhba zaniatosty. Tolkovyj slovar' terminov y poniatyj. - M.: «Nyva Rossyy», 1996. - S. 124.
6. Osnovy sotsyal'noho upravleniya: Uchebnoe posobyе / A.H. Hladyshch, V.N. Yvanov, V.Y. Patrushev y dr. Pod red. V.N. Yvanova. - M.: Vysshiaia shkola, 2001. - S. 265.
7. Novykov D.A. Modely y mekhanizmy upravleniya obrazovatel'nymy setiamy y kompleksamy./ Novykov D.A., Hlotova N.P. – M.: Ynstytut upravleniya obrazovanyem RAO, 2004. – 142 s.
8. Korotych O.B. Derzhavne upravlinnia rehional'nym rozvytkom Ukrainy: Monohrafiia. - Kharkiv: Vydavnytstvo KharRIDU NADU «Mahistr», 2006. – 220 s.
9. Tykhomyrov Yu.A. Kurs admynstratyvnoho prava y protsessa / Tykhomyrov Yu.A. – M., 1998. – S. 482-483.
10. Prykhodchenko L. Sutnist' poniat' mekhanizmiv derzhavy, derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoho rehuliuвання / Liudmyla Prykhodchenko // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. Odes'koho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnia. – Odesa : ORIDU NADU, 2008. – Vyp. 3 (35). – S. 269–274.
11. Yuz'kov L.P. Hosudarstvennoe upravleniye v polytycheskoj systeme razvytoho sotsyalizma Yuz'kov L.P. – K., 1983. – S. 57 – 59.
12. Malynovskiy V. Ya. Derzhavne upravlinnia: Navchal'nyj posibnyk. - Vyd. 2-he, dop. ta pererob. - K.: Atika, 2003. - 576 s.

13. Nyzhnyk N.R. Systemnyj pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia: Navchal'nyj posibnyk / Nyzhnyk N.R., Mashkov O.A. ; za zah. red. N.R. Nyzhnyk. - K.: UADU, 1998.-160 s.
14. Rudnits'ka R.M. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist' i zmist / Rudnits'ka R.M., Sydorchuk O.H., Stel'makh O.M.; za nauk. red. prof. M.D. Lesechka, dots. A.O. Chemerysa. - L'viv: LRIDU NADU, 2005. - 28 s.
15. Atamanchuk H.V. Teoryia hosudarstvennoho upravleniia: Kurs lektsyj. – M.: Yurydycheskaia lyteratura, 1997. – S. 86.
16. Fedorchak O. Klyasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia / O. Fedorchak // Demokratychnе vriaduvannia [Elektronnyj resurs] : nauk. visn. - 2008. – № 1. – Rezhym dostupu: http://lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
17. Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. : Yu.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu.V. Kovbasiuka, V.P. Troschyns'koho, Yu.P. Surmina. – K. : NADU, 2010. – 820 s.
18. Derzhavne upravlinnia: Slovnyk-dovidnyk / Za zah. red. V.M. Kniazeva, V.D. Bakumenka. – K.: UADU, 2002. - 228 s.
19. Radchenko O. V. Katehoriia «mekhanizm» u systemi derzhavnoho upravlinnia / O. V. Radchenko // Derzhava ta rehiony. – 2009. – № 3. – S. 64–69. - (Serii: Derzhavne upravlinnia).
20. Krysiuk S.V. Derzhavne upravlinnia osvitoiu. Navch. posibnyk – K.: NADU, 2009. – 220 s.
21. Paraschenko L. I. Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia zahal'noi seredn'oiu osvitoiu v konteksti natsional'noi stratehii rozvytku osvity / L. I. Paraschenko // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Elektronnyj resurs] : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2012. – № 1. – Rezhym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=382>.
22. Paraschenko L. I. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom zahal'noi seredn'oi osvity v Ukraini: avtoref. dys. ... dokt. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Liudmyla Ivanivna Paraschenko; NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – K.: [b. v.], 2012. – 36 s.

*Рецензент: І.П.Лопушинський,
д.держ.упр., професор, заслужений працівник освіти України*

УДК 351

Червякова О.В.,
к.держ.упр.,
доцент кафедри державного управління
Національного університету біоресурсів та
природокористування

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ЗА ЕКСПРЕТНИМИ ОЦІНКАМИ)

Анотація. Отримані оцінки по найбільш суттєвим питанням розвитку державного управління в Україні у контексті механізмів самоорганізації, в цілому, свідчать про розуміння переважною більшістю з опитаних державних службовців реальних проблем удосконалення таких механізмів в Україні. В той же час, автори стикнулися з фактом недооцінювання опитаними державними службовцями рівня впливу механізмів програмно-цільового управління та планування, особливої

важливості взаємообумовленості стратегій державного розвитку, державних політик і державних програм. Деякі факти свідчать про недостатню їх освітню підготовку з державного управління та відсутність достатнього досвіду роботи в цій системі. Виявлено нерозуміння 72% респондентів важливості ідей розвитку, ідей застосування нових ресурсів та технологій, які фактично визначають інноваційність, ефективність та нову якість державного управління. Ще нижче оцінено такий чинник як суб'єкт управління (20%), який є інтегрованим та поєднує організаційний та людський ресурси.

Ключові слова : державне управління, вдосконалення, експертні оцінки, механізми, напрями, самоорганізація, система.

Червякова О.В.,

к.гос.упр., доцент кафедри державного управління Національного
університета біоресурсів і природопольовання

НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ САМООРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ПО ЭКСПЕРТНЫМ ОЦЕНКАМ)

Аннотация. Полученные оценки по наиболее существенным вопросам развития государственного управления в Украине в контексте механизмов самоорганизации, в целом, свидетельствуют о понимании подавляющим большинством из опрошенных государственных служащих реальных проблем совершенствования таких механизмов в Украине. В то же время, авторы столкнулись с фактом недооценки опрошенными государственным служащими уровня влияния механизмов программно-целевого управления и планирования, особой важности взаимообусловленности стратегий государственного развития, государственных политик и государственных программ. Некоторые факты свидетельствуют о недостаточной их образовательной подготовке по государственному управлению и отсутствию достаточного опыта работы в этой системе. Выявлено непонимание 72 % респондентов важности идей развития, идей применения новых ресурсов и технологий, которые фактически определяют инновационность, эффективность и новое качество государственного управления. Еще ниже оценен такой фактор как субъект управления (20 %), который является интегрированным и сочетает организационный и человеческий ресурсы.

Ключевые слова: государственное управление, совершенствование, экспертные оценки, механизмы, направления, самоорганизация, система.

Chervyakova O.V.,

PhD Public Administration, Doctoral student of department Regional Administration
and local government KRI NAPA

DIRECTIONS IMPROVE MECHANISMS SELF-ORGANIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION (FOR EKSPRETNYYM VOTES)

Annotation. An expert survey of civil servants in terms of enhancing their understanding of the processes and mechanisms of self-organization in systems of governance in order to apply acquired knowledge and moderate to enhance the efficiency and effectiveness of their work. The results of this survey are presented using a gender approach provides opportunities to reveal features of its application in practice of the government. The study showed that many of these features, and they should be taken into consideration, particularly in the preparation of strategies, concepts, software and target documents as well

as educational programs for training and retraining of civil servants. Problem setting. The author conducted two surveys of expert civil servants in terms of determining the directions and measures for possible improvement of processes and mechanisms of self-organization in the public administration. It turned out that this was the case as a coincidence, and so quite a substantial deviation peer reviews and cholovykiv women from different perspectives survey. This led to umku summarize and analyze the results from the standpoint of gender mainstreaming. Paper objective is to identify gender-specific expert evaluation of possible improvements of processes and mechanisms of self-organization in the public administration. Paper main body. Each of the two expert surveys conducted in 2013 and 2014 in the Institute for Advanced Studies of the National University of Life and Nature in "Civil Service". Whenever zdiysnyuvadotsya survey of public officials in the amount of 100 persons with higher education, among them 50 women and 50 men. The survey was conducted by questionnaire "Improvement of self-organization in the public administration" and "Improving self-management in the state" closed type, containing several answers to each of the questions asked of the possibility provided for their selection by ticking one to five answers, adding responses not covered by the questionnaire. The compilation of questionnaires preceding detailed analysis of national strategies for social development, taking into account factors of self-organizing capacity. In processing the completed questionnaires in addition to the main results of the expert survey - to identify areas and measures to improve potsesiv and mechanisms of self-organization in public administration, was also identified and analyzed a survey of gender assumptions, generalizations below. Vidileno two gender-specific blocks: block matches the actual views of women and men to answer the questions as well as block significant differences in these views. Conclusions of the research. An expert survey of civil servants in terms of enhancing their understanding of the processes and mechanisms of self-organization in systems of governance in order to apply acquired knowledge and moderate to enhance the efficiency and effectiveness of their work. The results of this survey are presented using a gender approach provides opportunities to reveal features of its application in practice of the government. The study showed that many of these features, and they should be taken into consideration, particularly in the preparation of strategies, concepts, software and target documents as well as educational programs for training and retraining of civil servants.

Keywords : public administration and development, expert assessments, mechanisms, direction, self-organizing system.

Постановка проблеми. Застосування в дослідженнях систем державного управління синергетичного підходу природно призводить до доцільності його використання для оцінювання можливості вдосконалення самоорганізації в системі державного управління. Найбільш логічним, на нашу думку, в цьому контексті було звернутися до експертної думки фахівців у цій сфері, що працюють в сучасних умовах державотворення, насамперед до державних службовців.

Метою даної статті є узагальнення результатів експертного опитування та визначення на їх основі пріоритетних напрямів можливого удосконалення механізмів самоорганізації в системі державного управління.

Аналіз наукового доробку. Сучасні проблеми та питання удосконалення механізмів самоорганізації в системі державного управління розглядалися в роботах [1 - 3].

Виклад основного матеріалу. З метою реалізації сформульованої мети здійснене експертне опитування, проведено відповідний аналіз та за його результатами визначено пріоритетні напрями можливого удосконалення механізмів самоорганізації в системі державного управління. В якості експертів обрано 100 осіб державних службовців з вищою освітою, які проходили у 2013 та 2014 роках підвищення кваліфікації за напрямом «Державна служба» у Національному університеті біоресурсів та природокористування. За об'єктивними даними в анкетуванні брали участь дві групи - 50 чоловіків і 50 жінок. Середній вік респондентів 30 років. Основна маса респондентів працює в сфері фінансів (12%), економіки (22%), в аграрному секторі (26%) і права (9%). Трудовий стаж респондентів становить: до 5 років - 6%, від 5 до 10 років - 44%, та більше 10 років - 50%. Стаж державної служби респондентів становить: до 1 року - 3%, від 5 до 10 років - 29%, більше 10 років - 68%. Серед числа опитаних державних службовців більшість має 9 ранг (28%) та 11 ранг (36%) державної служби. Тобто маємо достатньо досвідчений та професійний колектив експертів.

Опитування здійснювалося за анкетною «Удосконалення механізмів самоорганізації в системі державного управління» закритого типу, що містила 12 запитань та по кілька відповідей на них з передбаченою можливістю вибору шляхом позначки переважно від одного до 5 відповідей, а також додавання відповідей, не передбачених анкетною. Складанню анкети передувало ґрунтовний аналіз вітчизняних стратегій суспільного розвитку з урахуванням чинників самоорганізаційної спроможності, виділених в роботах [1, 2].

В першу чергу було з'ясовано, які механізми респонденти відносять до механізмів самоорганізації в системі державного управління. Отримані відповіді наведені у табл. 1.

Таблиця 1.

Механізми, віднесені до механізмів самоорганізації в системі державного управління

№	Механізми самоорганізації в системі державного управління	Разом
1	законодавство	73%
2	державне бюджетування	53%
3	стратегічне управління та планування на державному рівні	44%
4	організаційне проектування	38%
5	державний контроль	37%
6	адміністративне реформування	33%
7	програмування соціального та економічного розвитку країни	31%
8	громадський контроль	31%
9	аналитичне прогнозування	27%

10	стратегічне планування на регіональному та територіальному рівнях	26%
11	програмування регіонального та територіального розвитку	26%
12	розроблення та реалізація державних політик	21%
13	державне цільове програмування	18%
14	інституційне забезпечення	15%
15	національне проектування (національні проекти)	11%
16	інше	0%

Виявилось, що переважна більшість експертів справедливо виділяє такі механізми самоорганізації в системі державного управління, як законодавство (73%) та державне бюджетування (53%). Значна кількість експертів також виділяє стратегічне управління та планування на державному рівні (44%), організаційне проектування (38%), державний контроль (37%), адміністративне реформування (33%) та громадський контроль (31%).

В той же час, такі важливі механізми самоорганізації як програмування соціального та економічного розвитку країни (31%), аналітичне прогнозування (27%), стратегічне планування на регіональному та територіальному рівнях (26%), розроблення та реалізація державних політик (21%), державне цільове програмування (18%), інституційне забезпечення (15%), національне проектування (національні проекти) (11%), на нашу думку, були явно недооцінені. Фактично респонденти відвели третєорядне місце групі механізмів програмно-цільового управління та планування (у діапазоні від 11% до 31%). Певним чином цей феномен можна пояснити тим, що в опитуванні брали участь переважно державні службовці, що працюють на рівні низових структур системи державного управління (працівники відділів). Вони фактично є виконавцями доручень керівництва цих органів при розробці та реалізації програмно-цільових документів. Для них важливим є наявність певного нормативно-правого забезпечення та виділених коштів. Другим запитанням стояло «коли доцільно приймати стратегії розвитку держави?». Відповіді на це запитання узагальнені у табл. 2.

Таблиця 2.

Думки респондентів,
коли доцільно приймати стратегії розвитку держави

№	Вибір моменту доцільного прийняття стратегії розвитку держави	Разом
1	на початку періоду перебування у владі	56%
2	у будь який час перебування у владі	25%
3	перед виборами глави держави	19%
4	інше	0%

Як бачимо з табл. 2 експерти найбільшою кількістю голосів вважають, що приймати стратегію розвитку держави треба на початку періоду перебування у владі (56% голосів). Чверть респондентів (25%) вважає, що це можна робити у будь який час перебування у владі. Скоріше за все йдеться, про ситуацію, коли взагалі стратегія не прийнята, або необхідно її змінити. Але постає питання, чи встигне чинна влада її реалізувати та чи підтримуватиме її нова влада. Слід зазначити, що у передових країнах світу забезпечується спадкоємність обраної стратегічного курсу держави та її соціально-економічного розвитку. Як би так було й в Україні, то можна було б розглядати як реальний й третій варіант вибору моменту доцільного прийняття стратегії розвитку держави «перед виборами глави держави».

Наступне запитання анкети, наскільки є важливою взаємообумовленість стратегій державного розвитку, державних політик і державних програм? У табл. 3 підсумковані результати відповідей на це запитання.

Таблиця 3.

Думки респондентів, наскільки є важливою взаємообумовленість стратегій державного розвитку, державних політик і державних програм

Респонденти	так	ні	інше
Разом	75%	25%	0%

З табл. 3 слідує, що державні службовці у переважній більшості добре усвідомлюють особливу важливість взаємообумовленості стратегій державного розвитку, державних політик і державних програм (75%). В той же час, викликає подив, що цього не розуміють 25% з них. Будь яка стратегія розвитку (держави, регіону, галузі, суспільної сфери чи відносин) не буде реалізованою, якщо їй не будуть розроблені для її втілення відповідні державні політики, пріоритетні напрями та заходи яких, як відомо, реалізуються насамперед через державні програми.

Наступним запитанням анкети було, чи вважають респонденти за правильне наявність у низці вітчизняних стратегій розвитку (чинних та їх проектів) етапів реалізації, не обумовлених відповідними державними політиками? Отримані результати оцінок респондентів наведені у табл. 4.

Таблиця 4.

Думки респондентів про можливість включення етапів реалізації вітчизняних стратегій розвитку, не обумовлених відповідними державними політиками

Респонденти	Так	ні	інше
Разом	9%	91%	0%

Як бачимо з табл. 4, експерти найбільшою кількістю голосів (91%) виключають можливість включення етапів реалізації вітчизняних стратегій розвитку, не обумовлених відповідними державними політиками. Й це логічно, оскільки державні політики мають розроблятися відповідно до стратегій розвитку, щоб забезпечити реалізацію дерева цілей розвитку (стратегічні цілі – політичні цілі – програмні цілі). Нерозуміння цього порівняно незначною часткою респондентів свідчить про їх недостатню освітню підготовку з державного управління та відсутність достатнього досвіду роботи в цій системі.

Наступне питання експертного опитування пов'язане з доцільністю врахування зарубіжного досвіду стратегічного планування. Воно сформульоване у назві табл. 5, де й узагальнені отримані результати опитування.

Таблиця 5.

Думки респондентів щодо доцільності перейняття зарубіжного досвіду періодичного перегляду прийнятих стратегій розвитку

Респонденти	так	ні	Інше
Разом	88%	12%	0%

Як бачимо з табл. 5, респонденти найбільшою кількістю голосів (88% голосів) вважають доцільним перейняти зарубіжний досвід щодо періодичного перегляду прийнятих стратегій розвитку. Наприклад, у США це робиться один раз на три роки. У країнах з меншою стабільністю розвитку таким терміном є один рік (Польща, Литва, Естонія тощо). На жаль, в Україні на сьогодні важко навіть визначитися з єдиною стратегією розвитку, оскільки влада швидко змінюється й знову затіває черговий перегляд таких стратегій не тільки на рівні держави, а й на рівні окремих суспільних сфер, галузей та відносин. Сподіваємося, що саме тому маємо значний відсоток противників (12%) періодичного перегляду прийнятих стратегій розвитку.

Наступне питання експертного опитування: вважають чи респонденти доцільним впровадити в Україні практику розробки стратегій і програм розвитку країни, розраховану на більший термін, ніж час, на яке обирається перша особа країни? Відповіді на нього узагальнені у табл. 6.

З табл. 6 бачимо, що респонденти більшістю голосів вважають, доцільним (75% голосів) впровадити в Україні практику розробки стратегій і програм розвитку країни, розраховану на більший термін, ніж час, на який обирається перша особа країни. На доцільність такого підходу ще зазначав нобелівський лауреат Д.Форрестер, який дійшов до цього експериментально. Він розробив метод імітаційного моделювання та застосував його для різних сфер суспільного життя, в т.ч. й для публічного

управління. Такий підхід забезпечує спадкоємність стратегій та програм розвитку країни за зміни її керівництва. 25% респондентів не дійшли до цього самі, та не отримали достатньої підготовки з теорії та методології державного управління.

Таблиця 6.

Думки респондентів щодо доцільності впровадження в Україні практики розробки стратегій і програм розвитку країни, розрахованих на більший термін, ніж час, на який обирається перша особа країни

Респонденти	Так	ні	інше
Разом	75%	25%	0%

Щоб зосередити увагу на проблемах розробки стратегій розвитку в анкету опитування було включене питання про чинники, які на думку респондентів, являються найбільш важливими при їх розробці. У табл. 7 наведені узагальнені оцінки експертів.

Таблиця 7.

Думки респондентів щодо найбільш важливих чинників при розробці стратегій розвитку

Чинники	Разом
ресурси	90%
цілі	77%
етапи реалізації	53%
моніторинг та контроль	53%
технології	48%
механізми управління	45%
умови (вихідні та реалізації)	42%
ідеї	38%
суб'єкти управління	20%
інше	1%

Таблиця 7 надає чимало підстав для міркувань. З більшістю оцінок можна в цілому погодитися як з їх рівнем, так і співвідношенням з іншими. Вони відображають професійну зрілість більшості експертів. Дійсно, якщо немає ресурсів для виконання завдання, то й не слід його планувати. Особливо на державному та регіональному рівнях. Якщо немає чіткої мети дій, то це може привести до їх неправильної та несвоєчасної постановки. У результаті вони будуть або завищені та недосяжні або занижені та не використовувати у повному обсязі

можливості розвитку.

Якщо цілі поставлені, то необхідно чітко визначити етапи їх досягнення. Для виконання етапів реалізації потрібні певні механізми управління та технології, а також врахування умов, що склалися та впливають на досягнення цілей. При цьому важливу роль відіграють моніторинг для збору необхідної інформації щодо відслідковування ситуації з реалізацією та контроль для попередження відхилення від очікуваних результатів дій.

Респонденти ж поставили ці чинники до механізмів управління, технології та врахування умов, але за логікою без останніх не будуть відбуватися дії й нема чого буде контролювати. Дуже занижена оцінка ідей (38%). Скоріш за все – це нерозуміння 72% респондентів того, що ідеї розвитку, ідеї застосування нових ресурсів та технологій визначають інноваційність, ефективність та нову якість державного управління.

Ще нижче оцінено такий чинник як суб'єкт управління (20%), а це ж інтегрований організаційний та людський ресурс. Саме суб'єкт управління визначає процеси та механізми самоорганізації у системі державного управління.

Для системного представлення призначення нормативно-правових актів у державному управлінні проведено опитування з питання, якими нормативно-правовими актами мають вводитися в дію державні стратегії розвитку, державні політики, державні програми, національні проекти, галузеві та регіональні стратегії розвитку. Думка експертів з цього питання відображена у табл. 8.

З табл. 8 слідує, що, на думку експертів, державні стратегічні та програмно-цілові рішення слід вводити у дію переважно наступним чином:

- державні стратегії розвитку – законами (55%);
- державні політики - указами глави країни (45)% або законами (40%);
- державні програми - постановами уряду (63%);
- національні проекти - постановами парламенту (50%).
- галузеві та регіональні стратегії розвитку - наказами міністерств (74).

Наступне питання експертного опитування, якими документами мають вводитися у дію державні політики? Відповіді на ньому узагальнені у табл. 9.

Таблиця 8.

Думка експертів щодо нормативно-правового введення в дію державних стратегій розвитку, державних політик, державних програм, національних проектів, галузевих та регіональних стратегій розвитку

Нормативно-правові акти	державні стратегії розвитку	державні політики	державні програми	національні проекти	галузеві та регіональні стратегії розвитку
	Разом	Разом	Разом	Разом	Разом
законами України	55%	40%	11%	12%	5%
указами глави країни	27%	45%	11%	27%	2%
постановами уряду	19%	16%	63%	29%	28%
постановами парламенту	16%	20%	24%	50%	11%
наказами міністерств	14%	3%	8%	3%	74%
інше	2%	0%	2%	0%	0%

Таблиця 9.

Думка експертів щодо документів, якими мають вводитися у дію державні політики

Документи	Разом
Стратегія	47%
Закон	32%
Основні засади	12%
Концепція	6%
Основні напрями	3%

З таблиці 9 бачимо, що переважна кількість експертів вважає, що державні політики мають вводитися стратегіями (47%) та/або законами (32%).

Наступне запитання анкети стосувалося думки респондентів щодо термінів виконання національних проектів. Результати оцінювання наведені у табл. 10.

Таблиця 10.

Думки респондентів щодо термінів виконання національних проектів

Респонденти	Терміни виконання національних проектів		
	2-5 років	4 роки	Інше
Разом	59%	41%	0%

З таблиці 10 бачимо, що думки експертів про терміни розробки національних проектів не є однотайними. Більшість з них (59%) вважає доцільним мати певний «часовий коридор» у 2-5 років. Меншість (41%) вважає доцільним залишити чинний 4-річний термін. На нашу думку, більшість має сенс, оскільки проблемні завдання, що вирішують національні проекти, не можуть бути однаковими не у часовому вимірі, не у витратному.

Ще одне питання з практики державного управління безумовно заслуговує на увагу державних службовців. Воно стосується необхідності перегляду державних програм і скорочення їх чисельності. Отримані результати від експертів узвгльнені у табл. 11.

Таблиця 11.

Думки респондентів про необхідність перегляду державних програм і скорочення їх чисельності

Респонденти	так	ні	Інше
Разом	88%	12%	0%

З таблиці 11 бачимо, що суттєва більшість експертів (88%) вважає, що необхідно переглянути чинні державні програми і скоротити їх чисельність до обґрунтованої за розробленими Мінекономрозвитку України методиками з техніко-економічного обґрунтування. 12% респондентів, мабуть, не знає, що через такі програми лобіюється виділення значної частки державного бюджету й не завжди достатньо обґрунтовано. У США свого часу було проведено такий захід. Припинили виконання державних програм на 2 роки. Було розроблено та застосовано методику оцінювання для всіх державних бюджетних програм. Виявилось, що 16% з них не мали достатньої підстави претендувати на державні кошти й були припинені. А інші програми знову почали виконуватися. Цей факт став класичним прикладом й має повне право на його доведення до державних службовців. Аналогічний захід на протязі кількох років очікувався й в Україні. Але постіна зміна урядів не дозволила його провести й досі.

Осатнім питанням для опитування було визначення заходів, що можуть істотно підвищити ефективність реалізації стратегічного та програмно-цілового управління в Україні. Отримані результати експертних оцінок наведено у табл. 12.

Таблиця 12.

Заходи, які можуть істотно підвищити ефективність реалізації стратегій державного розвитку, державних політик, державних програм

Заходи	Стратегії державного розвитку	Державні політики	Державні програми
	Разом	Разом	Разом
конкретність заходів	46%	19%	40%
належне фінансування	40%	16%	71%
затвердження законом	40%	38%	32%
щорічна актуалізація	34%	32%	31%
підвищення відповідальності	24%	36%	20%
обовязковість блока інновацій	17%	22%	20%
громадський контроль	12%	31%	24%
незалежне оцінювання	5%	18%	8%
інше	5%	2%	7%

Таблиця 12 дозволяє зробити такі висновки. Серед заходів, що найбільше впливають на ефективність реалізації стратегічного та програмно-цілового управління в Україні, на думку експертів, можна зазначити:

- для реалізації стратегій державного розвитку: конкретність заходів (46%); належне фінансування (40%) та затвердження законом (40%);
- для реалізації державних політик: затвердження законом (38%); підвищення відповідальності (36%); щорічна актуалізація (32%) та громадський контроль (31%);
- для реалізації державних програм: належне фінансування (71%); конкретність заходів (40%); затвердження законом (32%) та щорічна актуалізація (31%).

Висновки. Аналіз вітчизняних стратегій суспільного розвитку та процеси, що відбуваються в Україні, призвів до висновку щодо необхідності удосконалення не тільки процесів, а й механізмів самоорганізації в системі державного управління. Отримані оцінки по найбільш суттєвим питанням розвитку державного управління в Україні у контексті механізмів самоорганізації, в цілому, свідчать про розуміння переважною більшістю з опитаних державних службовців реальних проблем удосконалення таких механізмів в Україні. В той же час, автори стикнулися з фактом недооцінювання опитаними державними службовцями рівня впливу механізмів програмно-цілового управління та

планування, особливої важливості взаємообумовленості стратегій державного розвитку, державних політик і державних програм. Деякі факти свідчать про недостатню їх освітню підготовку з державного управління та відсутність достатнього досвіду роботи в цій системі. Виявлено нерозуміння 72% респондентів важливості ідей розвитку, ідей застосування нових ресурсів та технологій, які фактично визначають інноваційність, ефективність та нову якість державного управління. Ще нижче оцінено такий чинник як суб'єкт управління (20%), який є інтегрованим та поєднує організаційний та людський ресурси.

Використані джерела інформації:

1. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2012.- вип. 3 (21). – С. 6-15.
2. Бакуменко В. Д. Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Наукові розвідки з державного та муніципального управління, вип. 2, ВПЦ АМУ, 2012. – с. 7-16.
3. Черленяк І. І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державно-го управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / І. І. Черленяк. – К., 2011. – 40 с.

References:

1. Metodolohichnyj pidkhid do analizu protsesiv samoorhanizatsii v sotsial'nykh systemakh / V. D. Bakumenko, O. V. Chervyakova // Naukovyj visnyk AMU. Seria: Upravlinnia. – K.: VPTs AMU, 2012.- vyp. 3 (21). – S. 6-15.
2. Bakumenko V. D. Transformatsijni tendentsii derzhavnoho upravlinnia v umovakh suspil'nykh zmin / V. D. Bakumenko, O. V. Chervyakova // Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia, vyp. 2, VPTs AMU, 2012. – s. 7-16.
3. Cherleniak I. I. Synerhetychni kontseptsii ta modeli optyimizatsii systemy derzhavno-ho upravlinnia : avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia doktora nauk z derzh. upr. : 25.00.01 “Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia” / I. I. Cherleniak. – K., 2011. – 40 s.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК: 334.73:338.43(477)

Щербина С.В.,

к.с.-г.н., доцент

Національної академії державного управління
при Президентіві України

**РОЗВИТОК КООПЕРАТИВНИХ ОБ'ЄДНАНЬ В АГРАРНОМУ
СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

Анотація. Розглянуто теоретико-методологічні та практичні аспекти удосконалення механізмів реалізації державної політики сфері розвитку кооперативних об'єднань в аграрному секторі економіки України. Досліджено можливості посилення взаємодії держави та кооперативного руху. Запропоновані

напрямки державної підтримки обслуговуючих кооперативів, що дозволить вирішити багато проблем як економічного так і соціального характеру, включаючи проблему безробіття у сільській місцевості..

Ключові слова: обслуговуючий кооператив, механізми державного управління, аграрний сектор економіки, економічна самостійність, кооперативні принципи, мотивація.

Щербина С.В.,

к.с.-х.н., доцент Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

РАЗВИТИЕ КООПЕРАТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Анотация. Рассмотрены теоретико-методологические и практические аспекты усовершенствования механизмов реализации государственной аграрной политики в сфере развития кооперативных объединений в аграрном секторе экономики Украины. Исследованы возможности усиления взаимодействия государства и кооперативного движения. Предложены направления государственной поддержки обслуживающих кооперативов, что позволит решить много проблем как экономического так и социального характера, включая проблему безработицы в сельской местности.

Ключевые слова: обслуживающий кооператив, механизмы государственного управления, аграрный сектор экономики, экономическая самостоятельность, кооперативные принципы, мотивация.

S.V. Shcherbyna,

Ph.D. in Agriculture, docent, National Academy of Public Administration, office of the President of Ukraine

COOPERATIVE ASSOCIATION DEVELOPMENT IN UKRAINE'S AGRICULTURAL SECTOR OF ECONOMY

Annotation. The theoretic, methodological and practical aspects of mechanisms to implement public agrarian policy in the sphere of cooperative development in agrarian sector of Ukraine are highlighted. The possibilities of strengthening interaction between the government and cooperative movement are investigated. The trends of government support for development of service cooperatives are proposed, which will allow to solve many problems as economic and social character, including the problem of unemployment in countryside. The mechanism of effective cooperative development in Ukraine's agricultural complex was investigated using the analyses and synthesis methods and public administration instruments in the sphere of service infrastructure formation in Ukraine's agrarian sector were highlighted. Using the economic and statistical methods the dynamics of Ukraine's cooperative development was valuated.

The Ukraine's agricultural complex cooperative infrastructure was analyzed as a unity of kinds of activities, organization, legal and economic relations, which provides functioning, interaction and regulation of the agricultural sector of economics elements through commodity, financial and information flows. The organization and legal cooperative structures were offered. Complex theoretical generalization and grounding of trends and mechanisms of effective public agrarian policy in the sphere of effective service cooperative development were conducted. The objective prerequisites for the Ukraine's agricultural complex cooperative infrastructure formation were revealed. Methodical approaches for

Ukraine's agrarian sector reforming were proposed with the purpose of cooperative infrastructure development.

Key words: service cooperative, public administration mechanisms, agrarian sector of economy, economic independence, cooperative principles, motivation.

Постановка проблеми. Розвиток кооперативних об'єднань є важливим але не досягнутим в належній мірі компонентом розвитку бізнесу в Україні. В умовах ринкової орієнтації національної економіки та загострення конкурентної боротьби на вітчизняному ринку після вступу України до СОТ, посилення взаємодії держави та кооперативного руху набуває особливої актуальності [1]. З цим пов'язана нагальна потреба широкомасштабної державної підтримки організацій, які можуть допомогти виробникам сільськогосподарської продукції об'єднатися разом, щоб колективно зробити те, що не може бути зроблено індивідуально. Це дозволить вирішити багато проблем як економічного так і соціального характеру, включаючи проблему безробіття, особливо у сільській місцевості, яка породжує бідність значної частини сільського населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні аспекти розвитку кооперації загалом, та поширення обслуговуючої кооперації в аграрному секторі економіки знайшли певне висвітлення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, організація та управління кооперативами, формування механізмів державного управління у сфері інформаційно-ресурсного забезпечення сільськогосподарської кооперації висвітлено в роботах Зіновчука В., Бугрій М., Клименко І., Ус І. та Блек В. Окремі аспекти розвитку кооперативних об'єднань знайшли відображення в роботах Розпутенка І., Осташко Т. та Миколайчука М. М Але в останніх публікаціях недостатньо уваги приділялось реалізації заходів державної політики щодо розвитку сільськогосподарської кооперації на сучасному етапі реформування аграрного сектора економіки.

Мета або цілі статті. Дане дослідження полягає у формулюванні заходів державної політики щодо розвитку та стабільного функціонування розгалуженої системи сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів та їх об'єднань, які дозволять фермерам разом з іншими аграрними виробниками отримати найвищий прибуток, забезпечуючи при цьому можливість максимально зосередити свою увагу на ефективнішому використанні свого виробничого потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Сільськогосподарська кооперація це система сільськогосподарських кооперативів, об'єднань, створених з метою задоволення економічних потреб членів кооперативу. Мотиваційною основою розвитку кооперації для фермерів є протистояння експансії спекулятивно-посередницького бізнесу; надходження прибутку не лише від виробництва, але й від інших стадій переробки та реалізації виробленої продукції; доступ до великомасштабних ринкових операцій;

використання високопрофесійного управлінського персоналу; поділ ризику та відповідальності.

Кооперативи як форма організації підприємств відрізняються від більш поширених приватних структур. Якщо мета бізнесмена – це прибуток, то кооперативи націлені на поліпшення умов господарювання своїх членів (це часто означає діяльність з невеликим, або нульовим прибутком). Наприклад, сільськогосподарські кооперативи створюються у випадках, коли фермери не можуть отримати важливі для них послуги від приватних підприємств (оскільки підприємці вважають надання таких послуг неприбутковим для себе), або коли підприємці надають послуги на не вигідних для селян умовах (наприклад, занадто високі ціни). Такі ситуації характеризуються в економічній теорії як відсутність мотивації підприємницької діяльності. Також користь від кооперативів полягає у створенні нової ринкової сили, що відстоює інтереси селян на протигагу приватним підприємствам. Адаже в умовах конкуренції, яка з'являється з появою кооперативів, приватні підприємства змушені покращувати умови надання послуг для селян [2, с. 22].

Відштовхуючись від міжнародних кооперативних принципів, кооператив це бізнес, яким добровільно володіють та контролюють його члени, і що керується для них і ними на безприбутковій або вартісній основі [3]. Він є власністю людей, які його використовують. Він організується і об'єднується, щоб охопити його членів в економічній активності з певними ідеями демократії, соціальної свідомості та людських відносин включно. Як відомий американський науковець В. Блек стверджує, це є “економічна система з соціальним змістом” [4, с. 15].

Водночас на державному рівні відродження кооперативного руху на селі є одним із пріоритетів розвитку аграрного сектору. Так, Державним бюджетом України на 2012 р. за бюджетною програмою «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» для підтримки сільськогосподарських кооперативів м'ясо-молочного напрямку діяльності виділено 5 млн. грн., за рахунок яких відшкодовувалась вартість придбання сільгосптехніки в розмірі 90 % від ціни реалізації [5].

За цілями, завданнями і характером діяльності сільськогосподарські кооперативи поділяються на обслуговуючі та виробничі. Залежно від виду діяльності сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі та інші.

Динаміка розвитку обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів наведена в таблиці 1. Як видно з даних таблиці на 1 січня 2013 р. найбільша кількість обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів діє в Житомирській області – 105, Вінницькій – 84, Івано-Франківській – 71 та АР Крим – 66. Загалом по Україні на 1 січня 2013 р. було зареєстровано 885 обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів, що на 37,2% більше у порівнянні з даним показником на 1

січня 2010 р. Найменша кількість кооперативів протягом останніх років зареєстрована у Донецькій та Хмельницькій областях (10 та 11, відповідно)

Таблиця 1

Динаміка розвитку зареєстрованих сільськогосподарських
обслуговуючих кооперативів по регіонах України

Регіон України		Моментний показник динаміки станом на 01.01.2010	Моментний показник динаміки станом на 01.01.2011	Моментний показник динаміки станом на 01.01.2012	Моментний показник динаміки станом на 01.01.2013
1	АР Крим	45	54	63	66
2	Вінницька	76	83	87	84
3	Волинська	27	17	15	35
4	Дніпропетровська	23	28	32	34
5	Донецька	5	6	9	10
6	Житомирська	97	95	96	105
7	Закарпатська	12	13	13	13
8	Запорізька	14	12	12	16
9	Івано-Франківськ	30	36	65	71
10	Київська	19	21	19	37
11	Кіровоградська	21	21	25	26
12	Луганська	16	16	18	21
13	Львівська	35	24	39	42
14	Миколаївська	8	9	9	13
15	Одеська	41	34	41	44
16	Полтавська	16	13	18	35
17	Рівненська	12	34	38	38
18	Сумська	40	41	39	38
19	Тернопільська	5	6	6	18
20	Харківська	14	14	12	15
21	Херсонська	36	25	28	32
22	Хмельницька	12	11	12	11
23	Черкаська	20	31	54	55
24	Чернівецька	11	11	14	14
25	Чернігівська	12	10	10	12
РАЗОМ		645	583	774	885

Як свідчать дані таблиці 1 на початку січня 2011р. відбулось зменшення кількості кооперативів по Україні в цілому на 62 одиниці у порівнянні з показником за 2010р., а в подальшому спостерігався інтенсивний розвиток кооперації. Розвиток кооперативних відносин у фермерському секторі передбачає три пріоритетні завдання:

- залучення фермерів і приватних землевласників до членства в існуючих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативах [6];
- створення нових сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів [7];
- активізація участі фермерів в роботі кредитних спілок [8].

Практичний сенс сільськогосподарської кооперації полягає у об'єктивній вигоді для селян об'єднувати виробництва та ресурси. У багатьох випадках в одноосібних господарствах занадто дорого впроваджувати ті чи інші види діяльності. Кооперативи надають можливість об'єднатися для спільної діяльності, що дає кращий результат, ніж якби та сама кількість селян працювала в одноосібних господарствах. На перший погляд може здатися, що чим більший кооператив, тим краще, але це не завжди так. На практиці багато кооперативів, мають менше 20 членів, в той час як інші можуть мати більше 10000 [9, с. 151].

У США є багато місцевих асоціацій серед виробників майже кожного типу сільськогосподарських товарів, які реалізуються кооперативно. Місцеві асоціації стають первинними організаціями для заготівельних кооперативів, кредитних союзів, сільських кооперативів з енергопостачання, місцевих телефонних кооперативів та багатьох інших організаційних об'єднань. Ці типи кооперативів є дуже цікавими і для України, де місцеві асоціації загалом надають послуги відносно малій кількості своїх членів, або всіх, хто зацікавлений у даній послугі. Це може бути від 20 до 30 членів кооперативу з виробництва комбікорму до 500 або 1000 членів чи більше кредитного союзу. Ці члени зазвичай живуть на відносно невеликій території, або, як у випадку кредитного союзу, можуть бути найняті цією ж фірмою. Членський контроль здійснюється від особистого до місцевого рівнів. Члени обирають раду директорів а директори наймають менеджера, щоб керувати асоціацією.

Кооператив, надаючи послуги, забезпечує вигоди скоріше в залежності від їх використання організацією, ніж заробляння прибутків для своїх акціонерів та інвесторів. Він залежить від виручки, отриманої від наданих послуг, щоб покрити витрати, а не від дотацій чи субсидій урядових організацій, або підтримки від організацій-філантропів. Послуга, оплачена клієнтами- членами є його першочерговою засадою. Головна мета кооперативу- задовільняти потреби його членів економічно ефективним шляхом, тоді як мета корпорації, орієнтованої на інвестора, акціонерного товариства та одноосібного володіння є максимізація прибутків для власників бізнесу.

Вищим органом управління кооперативу є загальні збори членів кооперативу. Виконавчим органом кооперативу є правління, яке очолює голова, повноваження якого визначаються статутом кооперативу. Виконавчий орган підзвітний вищому органу управління кооперативу і несе перед ним відповідальність за ефективність роботи кооперативу.

Основними завданнями державної політики з підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів є створення сприятливих умов для їх утворення, становлення і розвитку шляхом формування сприятливої податкової, фінансово-кредитної, інвестиційної політики щодо діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів та їх членів, а також розроблення механізму їх державної підтримки

Центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують сприяння розвитку і зміцненню економічної самостійності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів та їх членів, підвищенню ефективності їх діяльності, не допускають будь-яких обмежень господарської активності та ініціативи таких кооперативів, вільної і рівноправної їх участі на ринках товарів, робіт і послуг [10].

Державна підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів має здійснюватись відповідно до державних та регіональних програм за рахунок державного і місцевих бюджетів у порядку, встановленому законом.

Висновки. Реалізація запропонованих заходів державної політики щодо розвитку сільськогосподарської кооперації буде сприяти економічному зростанню, зміцненню продовольчої безпеки країни та формуванню конкурентного середовища господарської діяльності в аграрному секторі економіки. А це в свою чергу буде сприяти росту зайнятості та доходів сільського населення, збереженню поселенської сільської мережі, соціальному та культурному розвитку українського села.

Поетапна реалізація заходів державної політики щодо розвитку сільськогосподарської кооперації сприятиме становленню ефективного сільськогосподарського виробництва, де підприємницький інтерес складатиме основу економічної мотивації, а інноваційна модель розвитку стане рушійною силою економічного зростання.

Зазначені заходи мають бути спрямовані на визначення наявного потенціалу фермерських та особистих селянських господарств і напрямів його використання, залучення можливостей територіальних сільських громад щодо врегулювання соціальних проблем. Щоб вирішити ці проблеми потрібно продовження спеціальної загальнонаціональної програми розвитку кооперативів, в першу чергу обслуговуючих [11].

Основними напрямками державної політики відносно стратегічного розвитку кооперативного сектора слід зазначити:

- створення та підтримка регіональних кооперативних дорадчих центрів,
- сприяння розвитку кооперативів з метою економічного зростання,
- посилення ролі кооперативного сектора для реалізації соціальної політики ліквідації бідності.
- правовий захист та державна підтримка кооперативних об'єднань.

Це дозволить:

- селянам реалізувати гарантоване державою право вибору ефективних форм господарювання;
- створити сприятливе середовище для розвитку обслуговуючих кооперативів в регіонах України;
- підвищити рівень мотивації селян до освоєння нових форм і методів організації і ведення сільськогосподарського виробництва в умовах ринкової економіки;
- створити прозору систему реалізації прав селян у сфері агробізнесу.

Перспективи подальших розвідок. Потрібно вивчати та пропагувати в Україні досвід розвитку органічного сільського господарства у світі, який свідчить про створення додаткових робочих місць у сільській місцевості, появу нових перспектив для виробничих та обслуговуючих кооперативів, підвищення життєздатності сільських громад та інші соціальні переваги, що є надзвичайно актуальним для України. В перспективі органічне землеробство дозволяє узгодити й гармонізувати економічні, екологічні та соціальні цілі в галузі сільського господарства.

Використані джерела інформації:

1. Бугрій М. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України / Бугрій М., Клименко І., Ус І. – К.: НІСД, 2011. – 19 с.
2. Зіновчук В. Кооперативна ідея в сільському господарстві України і США. – К: Логос, 1996. – 224с.
3. Розпутенко І. Геоелектроніка // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. В. Бакуменко, А. Михненко та інші.; за ред. Ю.Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 110
4. Блек В. Маркетингові угоди. Сільськогосподарські кооперативи та громадські інтереси /Видавництво Брюса В. М.- Медісон, 2002.- 235с.
5. Осташко Т. О. Внутрішній агропродовольчий ринок України в умовах СОТ / Осташко Т.О., Волощенко Л.Ю., Ленінова Г.В.; відпов. ред. В. О. Точилі; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – 208 с.
6. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України № 2982 від 18.10.2005 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://www.rada.gov.ua>.

7. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": програма від 02.06.10 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України № 469 від 17.07.97/ [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://www.rada.gov.ua>.
9. Миколайчук М. Формування потенціалу конкурентного розвитку підприємств регіону / М. М. Миколайчук, Н.С.Миколайчук, А.В.Софієнко // *Економіка Крима*. – Симферополь, 2011. – №1. – С. 158–163.
10. Про затвердження Державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України N 557 від 03.06.09 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://www.rada.gov.ua>.
11. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minagro.kiev.ua/page/?3800.

References:

1. Buhrij M. Spil'na aharna polityka Yevropejs'koho Soiuzu: mozhlyvosti ta vyklyky dlia Ukrainy / Buhrij M., Klymenko I., Us I. – К.: NISD, 2011. – 19 s.
2. Zinovchuk V. Koorporatyvna ideia v sil's'komu hospodarstvi Ukrainy i SShA. – К.: Lohos, 1996. – 224s.
3. Rozputenko I. Neoeconomika // *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* / uklad. V. Bakumenko, A. Mykhnenko ta inshi.; za red.. Yu.Kovbasiuka, V. Troschyns'koho, Yu. Surmina. – К.: NADU, 2010. – S. 110
4. Blek V. Marketynhovi uhody. Sil's'kohospodars'ki kooperatyvy ta hromads'ki interesy / Vydavnytstvo Briusa V. M.- Medison, 2002.- 235s.
5. Ostashko T. O. Vnutrishnij ahroprodovol'chij rynek Ukrainy v umovakh SOT / Ostashko T.O., Voloschenko L.Yu., Lienivova H.V.; vidpov. red. V. O. Tochyli; NAN Ukrainy; In-t ekon. ta prohnozuv. – К., 2010. – 208 s.
6. Pro osnovni zasady derzhavnoi ahronoi polityky na period do 2015 roku: Zakon Ukrainy № 2982 vid 18.10.2005 / [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: – <http://www.rada.gov.ua>.
7. Prohrama ekonomichnykh reform na 2010-2014 roky "Zamozhne suspil'stvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava": prohrama vid 02.06.10 / [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: – <http://www.rada.gov.ua>.
8. Pro sil's'kohospodars'ku kooperatsiiu: Zakon Ukrainy № 469 vid 17.07.97/ [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: – <http://www.rada.gov.ua>.
9. Mykolajchuk M. Formuvannia potentsialu konkurentnoho rozvytku pidpriemstv rehionu / M. M. Mykolajchuk, N.S.Mykolajchuk, A.V.Sofiienko // *Ekonomyka Kryma*. – Symferopol', 2011. – №1. – S. 158–163.
10. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsil'ovoi ekonomichnoi prohramy pidtrymky rozvytku sil's'kohospodars'kykh obsluhovuiuchykh kooperatyviv na period do 2015 roku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy N 557 vid 03.06.09 / [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: – <http://www.rada.gov.ua>.
11. Derzhavna tsil'ova prohrama rozvytku ukrains'koho sela na period do 2015r./ [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: www.minagro.kiev.ua/page/?3800.

Рецензент: Розпутенко І.В., д.держ.упр., професор

УДК. 351.862.4

Адам О.Ю.,

здобувач кафедри державного управління
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ПРИРОДА СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Визначено особливості та закономірності структурно-функціональної природи соціального капіталу. Проаналізовано реалізацію функцій в умовах сучасної системи державного управління.

Ключові слова: соціальний капітал, структура соціального капіталу, функція соціального капіталу, довіра.

Адам А.Ю.,

соискатель кафедры государственного управления Киевского национального
университета имени Тараса Шевченко

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Определены особенности и закономерности структурно-функциональной природы социального капитала. Проанализирована реализация функций социального капитала в условиях современного общества.

Ключевые слова: социальный капитал, структура социального капитала, функция социального капитала, доверие.

Adam A.,

competitor of the department of public administration,
Taras Shevchenko national university

STRUCTURAL AND FUNCTIONAL CONTENT OF SOCIAL CAPITAL IN THE CURRENT SYSTEM OF GOVERNMENT

Annotation. Adequacy of structural functionalism as a scientific field is quite clearly evident in the development of the theory of social capital. The concept of social capital functions in the present research is the ability of capital as a separate category of wake source of tangible and intangible benefits.

At the same time, separation of functions may not be complete and requires further research , extension and refinement. Since it is not difficult to assume that every function can be viewed as a positive deterrent as the source of action and social capital.

If the acceleration of interaction between elements leads to acceleration of getting results it can be seen as positive. But it is worth noting that this process Encourage as "automation" of certain social actions, development of algorithms for social interaction. At the same time, it is well known that algorithmic interaction does not contribute to qualitative changes within the group, in fact - it impedes it.

In science generally considered destructive uncertainty as a factor of development. At the same time, modern scientific research more broadly examines the process and the results

it brings. In particular it is possible to follow the trend of transition from one qualitative state to another it is a result of uncertainty or instability. Moreover, quantum field theory clearly identifies the source of uncertainty revolutionary rapid development.

The contradiction of modern science clearly illustrates the functional structure of social capital. However, following the logic of the classical method of scientific analysis in general is easy to see the positive effect of social capital.

The importance and evidence of this statement is shown in the fact that the structural elements of social capital in different ethnic groups, nations, systems takes many forms. But this does not deny the generally positive synergistic effect of their interaction.

Key words: social capital, social capital structure, the function of social capital, trust.

Постановка проблеми. Цінним не лише з теоретичної точки зору, а й з практичної є дослідження структури соціального капіталу, визначення його структурних елементів. Незважаючи на те, що філософи, соціологи та економісти по різному визначають зміст соціального капіталу, погляди на його структуру є менш диференційованими.

Мета даного дослідження полягає у з'ясуванні основоположних принципів структурно-функціональної структури соціального капіталу в умовах сучасної системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку потрібно погодитись з Ф. Фукуямою, який вважає, що соціальний капітал вирізняється серед інших форм капіталу його культурною основою. Створення та розвиток якого відбувається за допомогою культурних механізмів та інститутів. Насамперед це релігія, традиції та історичні звичаї [1; С. 26 – 31.].

Аналізуючи культурні механізми функціонування та відтворення соціального капіталу Н. Ларионова виділяє декілька його форм – довіра, цінності, норми, соціальна єдність та культура (рис. 1.2.).



Рис. 1.2. Структура соціального капіталу

Незважаючи на багатогранність поняття «довіра» більшість науковців вважає, що довіра є складовим елементом соціального капіталу. Якщо. Наприклад Р. Патнем розглядає довіру як елемент соціального капіталу, то Е. Лессер стверджує, що довіра, як самостійне поняття може бути водночас і джерелом соціального капіталу, і його результатом [2; С. 4 – 16.].

Дійсно, можна погодитись з Е. Лессером, що довіра і соціальний капітал посилюють один одного. Але такий підхід спроможний лише у випадку понятійного розмежування згаданих процесів. У випадку дослідження суті соціального капіталу шляхом визначення його структури неважко помітити, що соціальний капітал виявляється у дії – яка є його одночасно і результатом і критерієм. Довіру просто неможливо виміряти чи досягнути. Навпаки, довіра також буде визначатись результатом – дією. Тому довіра, на нашу думку, є складовим елементом соціального капіталу.

З позиції інституціонального підходу, довіра розглядається досить широко. Під довірою розуміють виконання зобов'язань без використання санкцій. Результатом дії довіри є зростання інвестицій, зменшення трансакційних витрат, прискорення виробничого чи іншого процесу та отримання відповідно результату [3; С. 5 – 24.].

На думку Я. Карнаї довіра виступає важливою складовою виробничих економічних відносин. Довіра економічних агентів один до одного зменшує потребу в затребуваності публічно-правових (судових) механізмів захисту майнових прав та договірних зобов'язань [4; С. 29 – 39.]. З нашого погляду ця думка є досить цінною. Оскільки результуючою дією з погляду автора виступає дія у формі економічного результату. В той час коли нормативно-правова система виступає лише у формі її надбудови. Таке розуміння сутності соціального капіталу та його структурних елементів не порушує логіку його функціонування та використання.

Неважко помітити закономірність, що суспільство з вищим рівнем довіри є економічно більш ефективним. Довіра є невід'ємним елементом ринкових відносин. На думку А. Ляско витрати ринкового механізму на трансакційні витрати значно нижчі. Це пояснюється тим, що економічні агенти зменшують витрати на забезпечення безпеки угод, перевірку надійності та платіжоздатності партнерів. Такі умови сприяють швидкому та більш широкому розвитку кола ділових партнерів, ринків, регіонів. Результатом дії довіри є посилення конкурентних правил функціонування механізму, стабільність та збалансованість його розвитку за рахунок притоку довгострокових інвестицій та інвестиційних проектів [5; С. 20 – 21.]. Норма, поряд з довірою, є іншою важливою структурною одиницею соціального капіталу. Але якщо довіра, з вищезазначеного виявляється як досить динамічна категорія, то норми в цьому відношенні є більш стабільними та консервативними. Хоча природа дії соціальної норми є схожою на дію довіри. Вона одночасно може бути як джерелом, так і результатом дії соціального капіталу.

В той же час, для нашого аналізу цінним є прояв норм як джерела соціального капіталу. Особливістю соціальної норми є те, що вона притаманна кожному елементу суспільства в пасивній формі – як результат розвитку суспільства, соціальної групи чи общини, в якій він народився. Тобто соціальна норма меншою мірою залежить від конкретного суб'єкта та не вимагає від нього спеціальних зусиль (дій) щодо її набуття [6; С. 29 – 39.].

Соціальна норма є важливим регулятором соціальних взаємодій. Норма стандартизує поведінку кожного елемента суспільства під певний алгоритм. Такий алгоритм, з позиції досвіду суспільства, соціальної групи чи общини є найбільш оптимальним.

Неважко помітити, що норма виступає своєрідною коміркою суспільного вираження як окремого індивіда, так і суспільної групи в цілому. Норма не лише визначає дію елементів групи, а й самоідентифікує її. Тобто норма виступає своєрідним елементом взаємодії більш широкого кола взаємодії елементів – соціальних груп, общин, етносів, суспільств.

Поряд з довірою та соціальними нормами потрібно виділити соціальну єдність як структурний елемент соціального капіталу. Зв'язки та відносини, правила, норми та переконання групуються в інтегративний показник – соціальна єдність.

Соціальна та особливо економічна практика довела, що соціальна приналежність окремого елемента є необхідною умовою його розвитку та функціонування. Як правило, в таких випадках наводять приклад соціальної не адаптованості ізольованих індивідів на тривалий час від будь-яких соціальних груп. Цей яскравий приклад проявляється будь-де, хоча можливо не в так чітко це можна побачити. Але кожен економічний чи соціальний суб'єкт намагається стати членом певних соціальних груп для набуття та використання їх переваг.

Культура протягом досить тривалого часу була поза межами наукового аналізу. А в ролі джерела суспільного чи навіть економічного розвитку навіть сьогодні сприймається далеко не всіма науковцями та дослідниками. В той же час можна погодитись з думкою Н. Ларіонової, що ця складність є результатом труднощів з самим розумінням поняття «культура» [1; С. 26 – 31.].

В той же час потрібно визнати, що традиції, звички, обряди притаманні соціальним групам, етносам, націям суттєво впливають на вектор соціального розвитку, якість соціальної взаємодії, а значить і соціальний капітал.

Американський дослідник Едвард Бенфілд один з перших ввів в науковий аналіз культуру як незалежний фактор. Дослідження Е. Бенфілда стосувалося державного управління. Вчений, у своєму дослідженні, знайшов пряму залежність між темпами розвитку та особливостями різних культурних систем [2; С. 4 – 16.].

Потрібно погодитись з автором, в тому місці, що поєднання великої кількості елементів, визначення їх спільної мети, поєднання інтересів можливе лише за допомогою культурних елементів. Крім того, незважаючи на те, що культура як елемент, джерело та фактор розвитку соціального капіталу є найбільш широким, все ж ми не можемо применшувати її роль поряд з іншими елементами. Доказом цього, є дія, як економічних так і соціальних суб'єктів, які вибудовують власні поведінкові алгоритми спираючись не на фактори, що сприятимуть максимізації корисності, а культуру.

Таким чином ми бачимо, що соціальний капітал досить багатогранне поняття. Елементи соціального капіталу – довіра, норми, соціальна єдність та культура виявляють його на різних рівнях суспільної взаємодії, визначають його особливості та закономірності виникнення, розвитку і функціонування.

Одним з перших функції соціального капіталу визначив Р. Патнем. На його думку соціальний капітал «сприяє координації та кооперації для взаємного блага» [7].

Широке трактування функції соціального капіталу дозволило автору вибудувати систему взаємовідносин складових його елементів – норм, мереж, довіри, які на його думку сприяли виконанню та реалізації вказаної функції.

В той же час, група вчених стверджує, що соціальний капітал виявляється в «результатах, що сприяють адаптації чи пристосуванню даної системи» [8]. Як бачимо, дане трактування наближене до розуміння функції в структурному функціоналізмі та є досить близьким до визначення Р. Патнема.

Адекватність структурного функціоналізму як наукового напрямку досить яскраво виявилось в розвитку теорії соціального капіталу. Поняття функції соціального капіталу в сучасних дослідженнях зводиться до здатності капіталу як самостійної категорії буди джерелом матеріальних та нематеріальних благ. Виходячи з такого підходу А. Портес виділяє такі функції соціального капіталу:

- встановлення соціального порядку;
- встановлення внутрішньогрупової підтримки;
- передача благ по «мережі соціального капіталу» [9].

Як бачимо, у всіх випадках мова йде про результуючу дію соціального капіталу. Крім того, важливим є те, що дія є результатом взаємовідносин певної соціальної мережі чи групи.

Узагальнюючи ці та інші підходи щодо виділення функцій соціального капіталу можна погодитись з функціональною структурю А. Конькова [10]:

- прискорення взаємодії між елементами групи;
- зменшення трансакційних витрат;

- забезпечення координації елементів групи;
- зниження невизначеності.

В той же час, потрібно відмітити, що виділення зазначених функцій не може бути завершеним і потребує подальшого дослідження, розширення та уточнення. Оскільки не важко помітити, що кожна виділена функція може розглядатись як позитивне так стримуюче джерело виникнення та дії соціального капіталу.

Якщо прискорення взаємодії між елементами приводить до пришвидшення отримання результату то це можна розглядати як позитив. Але варто відмітити, що цей процес приєє також «автоматизації» певних суспільних дій, виробленню алгоритмів суспільної взаємодії. В той же час загальновідомо, що алгоритмічна взаємодія не сприяє якісним змінам всередині групи, більше того – вона гальмує її.

Теорія фірми не тільки довела, що трансакція є невід'ємним елементом виробничого процесу, а й те, що її розмір визначає ставлення самого суб'єкту до суб'єкту в напрямку якого вона направлена. А це дозволяє зробити висновок, що трансакційні витрати, їх розмір та величина допомагають визначити та контролювати індивіду пріоритетність дій, їх результатів. Тому думка, щодо суцільно позитивного значення трансакційних витрат є поверхневою.

Функція координації суспільних елементів також може проявлятись двозначно. Якщо взяти до уваги персоніфікацію та індивідуалізацію сучасного суспільства, зростання потреб окремих індивідів у вираженні їх рис, переваг, особливостей визначена функція може слугувати скоріше критерієм не того, що потрібно робити, а як не потрібно діяти.

В науці загальноприйнятим вважається невизначеність як деструктивний фактор розвитку. В той же час, сучасні наукові дослідження більш широко розглядають цей процес та результати, що він несе. Зокрема можна прослідкувати тенденцію переходу від одного якісного стану до іншого саме в результаті невизначеності чи нестабільності. Більше того, квантова теорія поля чітко визначає невизначеність джерелом скачкоподібного революційного розвитку.

Висновки. Суперечність сучасного розвитку науки яскраво ілюструє функціональна структура соціального капіталу. В той же час, слідуючи логіці класичного методу наукового аналізу неважко помітити в цілому позитивну дію розвитку соціального капіталу. Важливість та доказовість такого твердження проявляється ще й у тому, що структурні елементи соціального капіталу в різних етносах, націях, системах набувають різних форм. Але це не заперечує в цілому позитивного синергічного ефекту їх взаємодії.

Використані джерела інформації:

1. Ларионова Н.И. Экономическая структура социального капитала / Н.И. Ларионова // Научный Татарстан. – №1. – 2010. – С. 26 – 31.

2. Ясин Е. Модернизация и общество / Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2007. - №5. – С. 4 – 16.
3. Николаев И. Доверие как экономическая категория / И. Николаев // Общество и экономика. – 2006. - №1. – С. 5 – 24.
4. Карнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике /Я. Карнаи // Вопросы экономики. – 2003. - №9. – С. 29 – 39.
5. Ляско А. Доверие и трансакционные издержки / А. Ляско // Вопросы экономики. – 2003. - №1. – С. 20 – 21.
6. Мачеринскене И. Социальный капитал организации: методология исследования / И. Мачеринскене // Социологические исследования. – 2006. - №3. – С. 29 – 39.
7. Patnam R.D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital / R. Patnam // Journal Democracy. – 1995. – Vol.6. – №1. – P. 67.
8. Мертон Р.К. Явные и латентные функции / Р. Мертон // Американская социологическая мысль: тексты / Под. ред. В.И. Добренкова. – М., 1994. – 414 с.
9. Portes, A. & Fernandez-Kelly, P. (1992) in Americas, New Interpretive Essays, ed. Stepan, A. (Oxford Univ. Press, New York), pp. 248-274.
10. Коньков А.Т. Социальный капитал как концепция экономической социологии и его роль в системе экономического взаимодействия / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. Специальность 22.00.03 - «Экономическая социология и демография». Москва – 2006. – 39 с.

References:

1. Laryonova N.Y. Ekonomycheskaia struktura sotsyal'nogo kapytala / N.Y. Laryonova // Nauchnyj Tatarstan. – №1. – 2010. – S. 26 – 31.
2. Yasyn E. Modernyzatsiya y obschestvo / E. Yasyn // Voprosy ekonomyky. – 2007. - №5. – S. 4 – 16.
3. Nykolaev Y. Dovyrye kak ekonomycheskaia katehoryia / Y. Nykolaev // Obschestvo y ekonomyka. – 2006. - №1. – S. 5 – 24.
4. Karnay Ya. Chestnost' y dovyrye v perekhodnoy ekonomyke /Ya. Karnay // Voprosy ekonomyky. – 2003. - №9. – S. 29 – 39.
5. Liasko A. Dovyrye y transakyonnye yzderzhky / A. Liasko // Voprosy ekonomyky. – 2003. - №1. – S. 20 – 21.
6. Macherynskene Y. Sotsyal'nyj kapytal orhanyzatsyy: metodolohyia yssledovanyia / Y. Macherynskene // Sotsyolohycheskye yssledovanyia. – 2006. - №3. – S. 29 – 39.
7. Patnam R.D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital / R. Patnam // Journal Democracy. – 1995. – Vol.6. – №1. – P. 67.
8. Merton R.K. Yavnye y latentnye funktsyy / R. Merton // Amerykanskaia sotsyolohycheskaia mysl': teksty / Pod. red. V.Y. Dobren'kova. – М., 1994. – 414 с.
9. Portes, A. & Fernandez-Kelly, P. (1992) in Americas, New Interpretive Essays, ed. Stepan, A. (Oxford Univ. Press, New York), pp. 248-274.
10. Kon'kov A.T. Sotsyal'nyj kapytal kak kontseptsyia ekonomycheskoj sotsyolohyy y eho rol' v systeme ekonomycheskogo vzaymodejstviya / Avtoreferat dySSERTatsyy na soyskanye uchenoj stepeny doktora sotsyolohycheskykh nauk. Spetsyal'nost' 22.00.03 - «Экономическая социология и демография». Москва – 2006. – 39 с

Рецензент: Неліпа Д.В., д.політ.н., доцент

УДК 351:338.2(477)

Власенко О.С.,
старший викладач кафедри
менеджменту ЗЕД Академії
муніципального управління

ЕВОЛЮЦІЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ТА РОЗВИТКОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено еволюцію комплексного механізму державного управління формуванням та розвитком національної інноваційної системи в Україні. Оцінку стану розвитку комплексного механізму державного управління новаційно-інноваційною діяльністю здійснено за результатами аналізу еволюції центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у новаційно-інноваційній сфері, норм, що регулюють організаційні, економічні та інші питання, що відображені у нормативно-правовому забезпеченні України.

Ключові слова: державне управління національними інноваційними системами; комплексний механізм державного управління формуванням та розвитком національної інноваційної системи.

Власенко А.С.,
старший преподаватель кафедры менеджмента
ВЭД Академии муниципального управления

ЭВОЛЮЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЕМ И РАЗВИТИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье исследована эволюция комплексного механизма государственного управления формированием и развитием национальной инновационной системы в Украине. Оценку состояния развития комплексного механизма государственного управления новационно-инновационной деятельностью осуществлено по результатам анализа эволюции центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ) в новационно-инновационной сфере, норм, регулирующих организационные, экономические и другие вопросы, которые отражены в нормативно-правовом обеспечении Украины.

Ключевые слова: государственное управление национальными инновационными системами; комплексный механизм государственного управления формированием и развитием национальной инновационной системы.

Vlasenko A.,
Senior lecturer of department of Management of Foreign Economic Relations, School
of Management at the Academy of Municipal Management

EVOLUTION OF GOVERNMENT COMPLEX MECHANISM BY FORMING AND DEVELOPING OF NATIONAL INNOVATION SYSTEM IN UKRAINE

Annotation. In the article is investigated evolution of government complex mechanism by forming and developing of national innovation system in Ukraine. Government complexity novative-innovative sphere and accordingly national innovation system is called firstly by structure complexity of the control object (subsystems of which by their nature differ from each other), secondly correspondence level of government institutional system to control object. National innovation system as control object is extremely sensitive to initial conditions of its existence, influence of internal and external factors. In term of successful government national innovation system has potential of traditional economy paradigm change into knowledge economy and increase of country competitiveness level in the world. That's why novative-innovative policy of state should be built on account of the peculiarities. And one of the important factors here stand out directly the government system novative-innovative sphere and forming of national innovative system.

Methodological basis of given investment is built on historical access, new theory of economical growth, new institutional theory and evolutionary economic theory.

Taking into account the principle of economy evolutionality, which is especially characterical for development of scientific-technical and innovation process, in the article investigated chronology of forming and developing of government system novative-innovative sphere of Ukraine from the time of its independence.

In result of central executive body system development investigation in novative-innovative sphere was stated that it characterized by frequent changes, which are caused by liquidation, transformation directly central executive body in realization of state policy and by forcing or weaking in corresponding periods of importance for state apparatus role of novative-innovative component concerning country competitiveness level increase.

Keywords: governance of national innovation systems; government complex mechanism by forming and developing of national innovation system.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науково-практичними завданнями. Державне управління інноваційною системою є складним завданням, так як об'єкт управління складається із різноманітних за своєю природою взаємопов'язаних підсистем новаційної та інноваційної, що потребують і відмінних підходів до управління. Формування та розвиток національної інноваційної системи в Україні залежить від розуміння рівня складності завдання адміністративним апаратом державного управління та вже пройденого шляху розвитку новаційно-інноваційної сфери.

Актуальність дослідження. Дослідження еволюції формування інституцій державного управління новаційно-інноваційною сферою розкриє особливості процесу формування національної інноваційної системи в Україні і стане підґрунтям щодо формування адекватної новаційно-інноваційної політики та її упішного впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічна база даного дослідження ґрунтується на: концепції національних інноваційних систем, яка висвітлена у роботах Ф. Ліста, К.Фрімана, Б.-А. Лундвалла; еволюційній економічній теорії, розглянутій Р.Р. Нельсоном, С. Уінтером; новій економічній теорії зростання Й. Шумпетера, що розвинута Ф. Агійоном і П. Хоувіттом; новій інституційній Д. Норта.

Визначення невирішених раніше завдань загальної проблеми. Не досліджений напрям щодо аналізу еволюції комплексного механізму державного управління національними інноваційними системами.

Мета статті, постановка задачі. З метою виявлення характерних рис та особливостей новаційно-інноваційної політики та врахування їх при формуванні та розвитку національної інноваційної системи, досліджено еволюцію комплексного механізму державного управління новаційно-інноваційною сферою в Україні за часи її незалежності. .

Виклад основного матеріалу. Оцінку стану розвитку комплексного механізму державного управління новаційно-інноваційною діяльністю можна скласти за результатами аналізу еволюції центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у новаційно-інноваційній сфері, норм, що регулюють організаційні, економічні та інші питання, що відображені у нормативно-правовому забезпеченні. В дослідженні застосовано принцип еволюційності економіки, який особливо характерний саме для розвитку науково-технічних та інноваційних процесів [3, с.10-19], [4, с.247]. І пропонується проаналізувати хронологію формування та розвитку системи державного управління новаційно-інноваційної сфери України з часів її незалежності.

Так, у серпні 1991 року був створений Комітет по науково-технічному прогресу при Кабінеті Міністрів УРСР, який мав статус центрального органу державного управління і наділений більш широкими повноваженнями, ніж галузеві міністерства та відомства. Після набуття Україною незалежності у липні 1992 року створюється центральний орган державної виконавчої влади при Кабінеті міністрів України - Державний комітет з питань науки та технологій, який проіснував до серпня 1995 року і був реорганізований у Державний комітет з питань науки, техніки та промислової політики. Крім того, у 1992 році було сформовано ряд важливих інституцій, що могли забезпечувати ефективне функціонування інноваційної системи, задача якої полягала у впровадженні (комерціалізації) новинок, новизни, науково-технічних розробок на ринок.

Через декілька місяців – у липні 1996 р., з метою підвищення впливовості рішень у новаційно-інноваційній сфері (так як в Україні статус державного комітету нижчий за статус міністерства), було створено міністерство України у справах науки і технологій.

З початку 1999 року означилась нова хвиля інституційних змін в управлінні новаційно-інноваційною сферою, що була викликана змінами у структурі центральних органів виконавчої влади в Україні. Так, у березні 1999 р. Міністерство України у справах науки і технологій було реорганізовано і функції науково-технічного розвитку було покладено на окремі департаменти Міністерства освіти.

Таблиця 1

Хронологія розвитку системи ЦОВВ новачійно-інноваційної сфери

№ п/п	Дата створення	Назва центрального органу державного управління науковою, технологічною та інноваційною сферою
1.	1991р., серпень	Комітет по науково-технічному прогресу
2.	1992 р., липень	Державний комітет з питань науки та технологій
3.	1995 р., серпень	Державний комітет з питань науки, техніки та промислової політики
4.	1996 р., липень	Міністерство України у справах науки і технологій
5.	1999 р., березень	Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності
6.	2000 р., червень	Міністерство освіти і науки України
7.	2001 р., грудень – 2011 р., жовтень	Координаційна рада з пріоритетного напрямку розвитку науки і техніки (дорадчий орган при МОН)
8.	2005 р., грудень	Державне агентство України з інвестицій та інновацій
9.	2007 р., травень	Державне агентство України з інвестицій та інновацій
10.	2010 р., квітень	Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку
11.	2010 р., липень	Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації України
12.	2011р., квітень	Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України
13.	2010 р., грудень	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
14.	2013 р., травень	Міністерства освіти і науки України

У березні 1999 року створюється Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності (Держкомнауки України), який є правонаступником ліквідованих Міністерства України у справах науки і технологій, Державного патентного відомства України та Державного агентства України з авторських і суміжних прав.

Цей Комітет є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України. Діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство освіти України. Держкомнауки України забезпечує проведення у життя державної політики в сфері наукової, науково-технічної діяльності та інтелектуальної власності. Відбулися зміни і у правовому механізмі регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності. У липні 1999 р. було видано Постанову Верховної Ради України N 916-XIV «Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України», що надавала підстави для формування платформи розвитку новаційно-інноваційної системи в Україні. Крім того було прийнято Закон України „Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків”, що регулює особливості здійснення інноваційної діяльності зазначених у ньому суб'єктів інноваційної діяльності. Ці два документа були надзвичайно важливими на той час.

У червні 2000 року створюється Міністерство освіти і науки, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і яке стало правонаступником Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності і набуло статусу головного органу у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, науково-педагогічної діяльності, наукової діяльності у системі вищої освіти та інтелектуальної власності.

Ці зміни не привели до бажаних результатів і, в результаті, можливості держави централізувати та напряду впливати на науковий, технічний та інноваційний розвиток, окрім як через прямі обов'язки МОНУ, різко скоротилися. Надзвичайно слабе фінансування державних наукових та технічних програм через МОНУ стало причиною поганих показників роботи дослідних інститутів.

Так, з серпня 2001 року по квітень 2005 року Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України виконувало функції по стимулюванню інноваційних процесів в країні переважно в контексті їх відповідності меті інтеграції у європейське співтовариство. У 9 грудні 2010 року відбулася його реорганізація і було створено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке виконує у тому числі функції з управління інвестиційно-інноваційної політики.

Разом з самим міністерством змінювались його служби та підзвітні

комітети. Так, наприкінці 2005 року, у грудні, сталась знакова подія для розвитку інноваційної сфери – було створено Державне агентство України з інвестицій та інновацій (Держінвестицій) як підзвітний комітет Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Йому було надано статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інновацій, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України. Одним із завдань Держінвестицій було здійснення організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення діяльності дорадчих органів при Президентові України з метою сприяння формуванню та реалізації єдиної державної інноваційної політики (до серпня 2009 р.).

Агентство поступово об'єднало ключові елементи інноваційної інфраструктури. Крім того, до 2010 року ним вже було підготовлено науково-методичну та інфраструктурну базу для формування національної інноваційної системи в Україні. Однак такі організаційні реформи створили різкіші межі між напрямками наукової та технічної діяльності та виявили відсутність згоди та посередництва у впровадженні наукових, технічних та інноваційних пріоритетів, а також у науковому, технічному та інноваційному розвитку. Це поставило під сумнів можливість професійно та ефективно впроваджувати та керувати стратегіями на державному рівні.

Щодо законодавчого забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності, то у період з 2001 року по 2010 рік було прийнято ряд важливих нормативних актів, що вносили зміни не тільки до інституційного, але й до правового, фінансового, економічного, організаційного та інших механізмів новаційно-інноваційної діяльності [5, с.176-178]. Так, у квітні 2002 р. було видано Закон України „Про інноваційну діяльність”, яким: визначено правові, економічні та організаційні засади регулювання інноваційної діяльності в Україні; встановлені форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки України інноваційним курсом; визначені суб'єкти здійснення інноваційної діяльності та види спеціалізованих фінансово-кредитних установ. У січні 2003 року було прийнято Закон України „Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”. А у квітні 2004 року прийнято Закон України „Про Загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій”. 2006 рік було ознаменовано прийняттям двох важливих законів у новаційно-інноваційній сфері – це Закони України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" та "Про науковий парк "Київська політехніка". У червні 2009 року було прийнято Закон України «Про наукові парки», що дозволило сформулювати загальний правовий механізм щодо створення наукових парків в Україні.

Разом з тим, вся вище перелічена правова база не вирішувала базового питання – створення «ланцюжку» передачі наукових розробок,

що були створені у державному секторі, до бізнес-сектору. І тільки з прийняттям у липні 2010 року Закону України № 2004 – VI «Про державно-приватне партнерство» було закладено фундамент для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватними секторами з метою підвищення конкурентоздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започатковано реформування інвестиційної сфери.

Щодо питання формування національної інноваційної системи в Україні, то слід відмітити значний вклад у розвиток даного процесу шляхом прийняття Постанови Верховної Ради України № 1244-V від 27.06.2007 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» [1] та проведення парламентських слухань за цією тематикою. Це свідчило про зацікавленість і розуміння на вищому державному рівні актуальності процесу формування та розвитку інноваційної системи в Україні. На парламентських слуханнях було рекомендовано Кабінету міністрів до 1 жовтня 2007 р. розробити та подати до Верховної Ради України Концепцію розвитку національної інноваційної системи на заміну Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року N 916-XIV. Ухвалив нову Концепцію Кабінет Міністрів України тільки у червні 2009 р. [2].

З травня 2010 р. починається наступна хвиля адміністративних реформ. Так, у травні 2010 р. Державне агентство України з інвестицій та інновацій було реформовано у Державне агентство України з інвестицій та розвитку, шляхом реорганізації та приєднання Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку. Діяльність Держінвестицій продовжувала спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України та у своїй діяльності взаємодіяти з Мінекономіки як головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної інвестиційної політики. Метою переформатованого Держінвестицій стає створення сприятливого інвестиційного клімату, а функції щодо стимулювання інноваційної діяльності окремо вже не виділяються і питання розбудови національної інноваційної системи вже більше не ставляться.

У такому форматі Держінвестицій проіснувало до грудня 2010 року і, шляхом реорганізації Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій та розвитку, було створено Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект України). Діяльність Держінвестпроекту України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Держінвестпроект України став головним органом у

системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України).

Взагалі, 2010 рік можна назвати періодом «бурхливих» структурних змін, так як ознаменовані створенням нових інституцій чи реформуванням не тільки вже існуючих, але і новостворених. Така «доля» спіткала і новостворений у квітні 2010 року Далі, новостворений у квітні 2010 р. Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку, якому спочатку було надано значні повноваження, так як він визначався правонаступником Міністерства освіти і науки в частині забезпечення реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та трансферу технологій. Цей Комітет було створено як центральний орган виконавчої влади у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності на базі департаменту науково-технологічного розвитку, департаменту інновацій та трансферу технологій Міністерства освіти і науки та департаменту інновацій Державного агентства з інвестицій та інновацій шляхом їх виділення із складу зазначених центральних органів виконавчої влади. Сама по собі ця подія була надзвичайно важливою, так як вперше відбулося об'єднання систем державного управління науковою та інноваційною сферою. Проіснував Комітет три місяці і у липні 2010 р. його було реформовано у Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації України шляхом ліквідації Державного комітету інформатизації і Державного комітету з питань науково-технічного та інноваційного розвитку, який і став їх правонаступником. Новоствореному Державному комітету з питань науки, інновацій та інформатизації України надано статус спеціальноуповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності. Він також проіснував недовго і у грудні 2010 р., у зв'язку з адміністративною реформою, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері інновацій та інформатизації стало визначатися Міністерство освіти молоді та спорту, а Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації реформується у Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації (Держінформнауки України). Спрямування і координація Держінформнауки України на цей час здійснюється через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. У травні 2011 р. було затверджено положення про Держінформнауки України у якому зазначено, що воно утворено для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для

розвитку інформаційного суспільства. Але зусилля цього агентства в основному були направлені на розвиток інформаційного суспільства. В останні роки питання розбудови національної інноваційної системи в Україні ним не піднімались і не розроблялись.

У цей же період було створено і Державну службу інтелектуальної власності шляхом реорганізації Державного департаменту інтелектуальної власності МОНУ. Державну службу інтелектуальної власності визначено центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України. Державна служба входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності. З грудня 2013 р. Державна служба інтелектуальної власності переходить у підпорядкування до Міністра економічного розвитку і торгівлі України. А із питань забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, закріплюється МОНУ як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади.

Висновки. В результаті дослідження еволюції системи центральних органів виконавчої влади у новаційно-інноваційній сфері, константуємо, що вона характеризується частими змінами, які викликані ліквідацією, трансформацією безпосередньо самих ЦОВВ у реалізації державної політики та посиленням або послабленням у відповідні періоди значимості для державного апарату ролі новаційно-інноваційної складової щодо підвищення рівня конкурентоспроможності країни (табл. 1). Крім того, на основі проведеного аналізу ми можемо виділити три основних етапи у розвитку новаційно-інноваційної сфери в Україні. Перший етап (з 1992 р. по 2005 р.) пов'язаний із становленням системи захисту інтелектуальної власності, що була створена у новаційної сфері. У державній системі виконавчої влади цього періоду акценти на розвиток інновацій не ставились. Другий період (з 2005 по 2010 рр.) – паралельний розвиток інноваційної сфери з новаційною. Центральні органи виконавчої влади цих сфер відносяться до різних міністерств і між ними виникає дублювання функцій, що призводить до конфлікту. Третій період (з 2010 по сьогодні) – спроба об'єднання управління новаційною та інноваційною сферами під одним ЦОВВ. Ця спроба закінчилась повним фіаско і зняттям питання щодо розбудови національної інноваційної системи з повістки денної.

Використані джерела інформації:

1. Постанова Верховної Ради України № 1244-V від 27.06.2007 «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 46, ст.525. – Голос України від 19.07.2007 – № 125.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. N 680-р «Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи». - Урядовий кур'єр від 27.06.2009 – № 114.
3. Власенко А.С. Истоки идеи национальных инновационных систем / В.Д. Бакуменко, А.С. Власенко // Публичное управление: Научный журнал. Е.: Изд-во. - Выпуск 2, Ереван, 2013. – 164 с.
4. Власенко О.С. Науково-методологічне підгрунття механізмів державного управління національною інноваційною системою/ О.С. Власенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць: Серія «Управління», Випуск 1/2014 // За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка– К.: ВПЦ АМУ, 2014. – 424 с.
5. Власенко О.С. Актуальні проблеми та перспективи державного регулювання національної інноваційної системи/ О.С. Власенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць: Серія «Управління», Випуск 2/2012 // За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка– К.: ВПЦ АМУ, 2012. – 416 с.

References:

1. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 1244-V vid 27.06.2007 «Pro Rekomendatsii parlaments'kykh slukhan' na temu: «Natsional'na innovatsijna systema Ukrainy: problemy formuvannia ta realizatsii» // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2007, N 46, st.525. – Holos Ukrainy vid 19.07.2007 – № 125.
2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 chervnia 2009 r. N 680-r «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku natsional'noi innovatsijnoi systemy». - Uriadovyj kur'ier vid 27.06.2009 – № 114.
3. Vlasenko A.S. Ystoky ydey natsyonal'nykh ynnovatsyonnykh system / V.D. Bakumenko, A.S. Vlasenko // Publychnoe upravlenye: Nauchnyj zhurnal. E.: Yzd-vo. - Vypusk 2, Erevan, 2013. – 164 s.
4. Vlasenko O.S. Naukovo-metodolohichne pidhruntia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia natsional'noiu innovatsijnoiu systemoiu/ O.S. Vlasenko // Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats': Seriiia «Upravlinnia», Vypusk 1/2014 // Za zah. red. V.K. Prysiazhniuka, V.D. Bakumenka– K.: VPTs AMU, 2014. – 424 s.
5. Vlasenko O.S. Aktual'ni problemy ta perspektyvy derzhavnoho rehuliuвання natsional'noi innovatsijnoi systemy/ O.S. Vlasenko // Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats': Seriiia «Upravlinnia», Vypusk 2/2012 // Za zah. red. V.K. Prysiazhniuka, V.D. Bakumenka– K.: VPTs AMU, 2012. – 416 s.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК:35

Іванова М.І.,

завідувач відділу аспірантури та докторантури
Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»

РОЗВИТОК СМИСЛОВИХ СТЕРЖНІВ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРОБЛЕМА ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Анотація. В статті досліджено причини повільної модифікації вітчизняної владної та правової системи від авторитарно-орієнтованої парадигми до парадигми рівнозначного розвитку триади рівнів природного права: права людини, громадянські права особи, соціальні права особи. Розглянуто проблему становлення реальних смислових орієнтирів практики публічного управління, правової держави, соціальної держави, народовладдя. Розглянуто бар'єри становлення феномену «публічне управління» в Україні.

Ключові слова: природне право, права та свободи, публічне управління.

Иванова М.И.,

заведующая отдела аспирантуры и докторантуры
Государственного высшего учебного заведения
«Ужгородский национальный университет»

РАЗВИТИЕ СМЫСЛОВЫХ СТЕРЖНЕЙ КОНЦЕПЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. В статье исследованы причины медленной модификации отечественной властной и правовой системы от авторитарно-ориентированной парадигмы к парадигме равнозначного развития триады уровней естественного права: права человека, гражданская права личности, социальные права личности. Рассмотрена проблема становления реальных смысловых ориентиров практики публичного управления, правового государства, социального государства, народовластия. Рассмотрены барьеры становления феномена "публичное управление" в Украине.

Ключевые слова: естественное право, права и свободы, публичное управление.

Ivanova M.I.,

head of postgraduate and doctoral
State Higher Educational Institution
"Uzhhorod National University"

THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPTUAL RODS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPTION AND THE PROBLEM OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Annotation. The paper investigates the reasons for the slow updating of national power and the legal system of authoritarian-oriented paradigm to paradigm equivalent of the triad levels of natural law: human rights, civil rights of the individual and social rights of the individual. The problem of the formation of semantic reference real practice of public

administration, rule of law, social state of the people. Considered barriers development of a "public administration" in Ukraine.

Keywords: natural law, rights and freedoms, public administration

Постановка проблеми. Відповідно до зміни цивілізаційної парадигми розвитку суспільства з необхідністю поступово модифікуються та змінюються і парадигми державного управління передових країн. Однією із найбільш актуальних парадигм державного управління за останні два десятиліття стала концепція «доброго врядування». Експерти та науковці західних розвинутих країн доводять, що запровадження практики «доброго врядування» на основі концепції публічного управління підвищує якість діяльності в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній, науковій, технічній, технологічній, освітній та культурній сферах їх держав[1]. В останні роки внаслідок пропаганди досвіду західних розвинутих країн в колах українських політиків, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, науковців юридичної, державно-управлінської, політологічної сфер досить інтенсивно озвучується необхідність зміни вітчизняної концепції державного управління на концепцію публічного управління. Проте аналіз змісту ідеологічних позицій вітчизняних професійних груп (політиків, владних посадовців, науковців) свідчить, що розуміння ними змісту концепції «доброго врядування» поки що суттєво відрізняються. Відрізняється і розуміння ними смислових стержнів змісту системи публічного управління. Така відмінність позицій не дозволяє перейти відповідальним особам державної влади та управління від етапу імітації публічного управління до реалізації правдивого змісту публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Напрацювання граней теми публічного управління належать до предметно різних напрямків наукових досліджень: юриспруденції, державного управління, політології, соціології. Тому аспекти проблеми, що потребують розгляду в рамках сформульованої теми цієї статті будемо аналізувати з'єднуючи феномени та процеси у такі дві групи: 1- влада, публічна влада, державна влада, права публічної влади; 2- джерела прав публічної влади, права та свободи громадян, обмеження прав та свобод у контексті «привілеїв» влади, владних та економічних акторів тощо.

У контексті першої групи феноменів цікавими для нашої теми роботи: Н.Нижник, І.Грицяка, А.Колодія. В роботі Н.Нижника указано, що «зміст концепції публічної влади безпосередньо залежить від методологічних засад її аналізу і перш за все феномену влади»[2,с.9]. Теоретико-методологічні засади європейського управління як особливого виду публічного управління розглянуто в монографії І.Грицяка[3]. Процес деліберації як складова демократичного врядування розглянуто в роботі А.Колодій[4]. Обґрунтування прав людини як теоретико-методологічної

основи державного управління розглянуто в роботах Л.Новак-Каляєвої (див.напр.[5]).

Серед розробок другої групи для нашої теми насамперед цікавими є монографія М.Гуренка «Теоретико-правові проблеми гарантії прав і свобод людини і громадянина»[6], роботи В. Нерсисянца (див. напр.[7]). Проблема осмислення прав людини актуальна в англomовній політологічній та правовій літературі і детально опрацьована в контексті проблем розвитку правової системи та політичного устрою демократичних західних країн(див. напр.[8-10]). Ми опираємося на ідейні фрейми вище вказаних робіт, адаптуємо та креативно застосовуємо напрацьовані у них концепти до висвітлення сформульованої теми, проектуємо їх зміст на проблематику соціальних змін та проблему підвищення ефективності державного та соціального управління в Україні.

Виділення невіршених частин загальної проблеми. У розумінні змісту явища «публічне управління» вітчизняними політичними діячами та відповідальними публічними особами вихолощуються суттєві системотворчі компоненти. Це не тільки суспільно-цивілізаційна та ідеологічно-філософська проблема суспільного розвитку. Це також джерело правових проблем та колізій між стандартами публічного управління ЄС та стандартами державного управління в Україні. Колізій між європейським міжнародним правом, «внутрішньо-українським» правом та практикою правозастосування «органами» судової гілки державної влади. Що є управлінською проблемою. Актуальним науковим завданням є логічне узгодження концептів державного управління, публічного управління, природних прав особи, людини та громадянина як цілісної смислової системи, здатної забезпечити організаційні основи твердження «джерелом влади в державі є народ». Сьогодні, ще недостатньо розробленими є питання ролі та значення «прав і свобод» сумісно із питаннями змісту публічного управління у тому функціональному політико-правовому та юридичних просторах, що окреслюються осями «людина-особа», «людина-громадянин», «громадянин-особа» правової та соціо-психологічної тріад «людина-особа-громадянин».

В цьому зв'язку доцільною є розробка питань пов'язаних із модифікацією місця, ролі та значення прав і свобод у тому функціональному політико-правовому та юридичному просторах, що окреслюються компонентами тріади людина-особа-громадянин сумісно із питаннями змісту та ефективності публічного управління.

Метою роботи є дослідження причин повільної модифікації змісту вітчизняної владної, державно-управлінської, судової та правової систем до цінностей концепції природного права, до реальних смислових орієнтирів публічного управління, правової держави, соціальної держави, народовладдя.

Основна частина. Невідповідність змісту та тенденції соціальних змін, неузгодженість між собою вітчизняної практики державного управління, парадигми публічного управління, змісту концептів природних прав особи, людини та громадянина не сприяє реальному впровадженню технології публічного управління в державотворчу практику, у практику здійснення державної політики ні у правовій, ні у адміністративній сферах. Неузгодженість та невідповідність проявляється насамперед у тому, що феномен «публічне управління» представниками влади трактується як поступове впровадження в практику державного управління та місцевого самоврядування «окремо взятих» принципів прозорості, транспарентності, законності як віртуально актуальних граней публічної процедури здійснення влади. Цілком у дусі ідеї «горбачовської гласності». За такого підходу за рамками суспільної практики залишається проблема прав суб'єктів оцінювання змісту явних та прихованих цілей та завдань державної (публічної) влади. Тобто, приховується природно-правова основа перманентного оцінювання якості влади та державного управління. За рамками суспільної практики залишається і проблема явних та прихованих інструментів можливого авторитарного владного впливу та владного примусу на широкий український «публікум». Впливу, що посадові особи влади здатні декорувати сучасними інформаційними технологіями як лаштунками концепції публічного управління.

«Система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя» [2, с.53]. Такий висновок учасників парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» зроблений в 2005 році, на жаль, не загубив свою правомірність і в 2013 році. Події листопада-грудня 2013 р та січня-лютого 2014 року яскраво розкрили глибину проблем становлення демократичної влади та сучасної системи публічного управління в Україні. Але за яскравим тлом масових протестів на базі усвідомлення людей громадянами із визначеними конкретно конституційними правами існує сукупність спонукаючих та стримуючих громадянську потенцію факторів.

Для розкриття змісту та суті складності вищенаведених проблем стосовно забезпечення прав громадян, громад та суспільства в цілому, ми виходимо із твердження, що між правами, повноваженнями та можливостями територіальних громад, місцевого самоврядування, суспільства та правами та можливостями реалізації свобод громадянами (членами цих громад та членами суспільства) існує кілька можливих контурів організаційно-правової, організаційно-психологічної та

соціально-управлінської взаємодії: ментальний, прецедентний, юридичний, організаційний, ресурсно-майновий, ресурсно-економічний, фінансовий, владно-управлінський. Одночасно вважаємо, що права і свободи громадян – членів громад (суспільства) рефлексивно відображаються в станах екзистенції, функціонування, процесах цілепокладання, процесах реалізації цілей акторів-функціонерів публічної влади. Артикулюємо, що публічна влада асоціюється із певним порядком: суспільним та економічним. Між цими порядками необхідною є самоорганізація механізмів координації діяльності громадян та громад, зокрема, координації юридичної.

Для розуміння граней простору самоорганізації потрібно відповідне розуміння простору публічної влади. В цій статті ми виходимо із управлінськи широкого та юридично дифузного розуміння публічної влади, як влади, що лежить поза межами приватної влади і прямо не регламентується приватним правом. Наше практичне розуміння смислового розуміння публічності ролей влади окреслено принципом Кодексу етики державної служби США: «Державний службовець повинен: не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки він не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади ... ніколи не використовувати конфіденційно отриману під час виконання посадових обов'язків інформацію для особистої вигоди...дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри» [11, с. 294–295].

«Водорозділом» нашого правового розуміння практичної різниці між приватним управлінням та публічним управлінням є теза: хабарництво повинно бути питанням приватного права, а корупція повинна бути питанням публічного права і каратися в 10 раз жорсткіше як хабарництво. Зауважимо, що «питанням питань» для транзитної держави є вкладеність «норм права», тобто складність відношення вкладеності приватного права в публічне. Приклад: спроба запровадження нікчемного «де градаційного» закону «Віталія Журавського» [12] «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини». Принципова помилка «наших» законодавців, що «провели» цей закон у ВРУ у першому читанні, у тому, що вони не хотіли і тепер не хочуть розуміти суті концепції природного права у просторі публічного управління: кожна особа, що здійснює публічну владу «не рівна» із іншими особами, які таку владу не здійснюють. Нагадаємо, що ці ж суспільство деградуючі спроби повторилися в «диктаторських законах 16 січня» 2014 року.

Ми наголошуємо, що у просторі публічного управління «Рівність» – особливий вид порядку. «Свобода» та «Рівність» - особливий тип соціального впорядкування «уголос» проголошений Великою

Французькою Революцією як ідеологічне кредо управління в «Республіці». Але, факт історичний, що політико-правова концепція «Свобода та Рівність» не була здатна у ту цивілізаційну епоху, в той період соціальних змін забезпечити достатній рівень соціальної координації. Ідеологи революції вимушені були розширити до ідеологічно-правової концепції «Свобода, Рівність, Братерство». А, згодом така складова концепції соціального впорядкування як «Братерство» привела до «якобінського» терору. І в контексті українського цивілізаційного розвитку слід зауважити, що в умовах тоталітарного порядку СРСР (1924-1954) ідеологія уявного класового «Братерства» привела аж до поправлення основного природного права – права на життя етнічних українців організованим антинародною владою Голодомором та іншими формами нищення та репресій. Тому власне з ідеологічними концепціями суспільству необхідно бути дуже обережним в плані їх абсолютизації або нівелювання, підміни змісту.

Вважаємо, що розв'язання проблеми правого забезпечення прогресивних соціальних змін та державного розвитку України пост-авторитарної, але ще все олігархічної держави може ефективно розвиватися тільки на базі такої концепції соціальної раціональності та соціального порядку, що містить в якості іманентного агрегату взаємодію організаційних субстанцій «ієрархія-свобода-рівність». Концепції, що базується на комплексному розумінні смислу та змісту концепції природного права носіями влади. Надзвичайно складним питанням при реалізації феномену «справедливої» влади через субстанції «ієрархія-свобода-рівність» є філософське, ідеологічне та правове забезпечення рівноваги між усіма компонентами тріади «ієрархія-свобода-рівність» попарно, та в рамках усього тріадного комплексу в цілому на основі реального верховенства «Права» та «Закону».

Для розкриття змісту складності тріади «Ієрархія-Свобода-Рівність» проаналізуємо аспекти змісту концепцій та ідей видатних дослідників соціального та державного порядку, управління, права та юриспундеції в заданому нами вище контексті «публічності змісту влади». Н.Луман в [13] указав, що «свобода і порядок були проблемними термінами (або "змінними величинами") останнього переконливого поняття раціональності, яке створила Європа: як можна більше свободи при такому ступені порядку, яка необхідна, - так можна висловити кредо лібералізму у формі, висхідній до Лейбніца». Гострота згаданого «правового» питання зростає до кризової (катастрофічної, якщо на мові теорії катастроф) саме в періоди зміни технологічної бази економічного відтворення, економіко-майнових перетурбацій, військових загарбань, тощо. Повчальним прикладом правового («законотворчого») відгуку на військову «катастрофу» Англії в 1214 році (вину, за яку барони «поклали» на короля) став складений англійськими баронами документ, де

перераховувалися права і привілеї для них та їх нащадків. Новаторською особливістю «юридичного конституювання» прав англійських баронів стала така форма документа, за якої ці права й привілеї король мав гарантувати на віки вічні. Тобто - скасувати їх не міг ні сам монарх, ні Папа Римський. Саме з цього моменту змінилась цивілізаційна система відліку цінності Влади та вартість Свобод: з цього моменту англійський король правив уже не за «милістю Божою» і не за благословенням Папи Римського. Король повинен починати рахуватися із волею громадян. З цього моменту королю довелося керуватися принципом збалансування інтересів монархії та знаті, а пізніше – й простого народу. Підписана 15 червня 1215 року королем Англії Велика хартія вольностей (Magna Carta) [14] змінила філософсько-правову основу привласнення та функціонування влади спочатку в Англії, потім в усій континентальній Європі. А згодом перекинулася і на «північноамериканські землі». У частково модифікованому вигляді Велика хартія вольностей лягла в основу нинішнього британського законодавства. Змінена та доповнена «Біллем про права» 1791 року, вона формує сьогодні і основу законодавства Сполучених Штатів Америки. В конституції усіх штатів міститься чимало посилайнь саме на Велику хартію вольностей. [9]. Документ створив передумови для забезпечення громадських прав та свобод – спочатку на Британських островах, а згодом і в континентальній Європі. Цей та інші документи визначали права, які можна було відстоювати за певних обставин (наприклад, загроза свободі віросповідання), але вони ще не містили концепцію особистої свободи як особливої природної цінності. Свобода у цих документах ще розглядалася, як похідна від пільг, як ті права, що надають окремим особам чи групам людей їх «родове» звання чи «завойований» статус. Поступово поняття свободи відокремлювалося від статусу і почало розглядатися не як пільга, а як право всіх людей. У цьому процесі велику роль відіграли іспанські теологи Франціско де Віторія (1486-1546) та Бартоломе де Лас Касас (1474-1566). Вони заклали доктринальний фундамент визнання свободи і гідності всіх людей, у процесі осмислення проблеми захисту особистих прав населення територій колонізованих іспанською короною у період «кризи колонізації». Іспанські юристи Франціско Суареса (1548-1617) та Габрієла Васкеса (1549-1604) на «моральній основі» згаданих теологів «запустили» процес еволюції прав людини шляхом утвердження ідеї *jus naturalism* (природне право) [8]. Таким чином за рахунок значної кількості прецедентів та великих суспільних зусиль вдалося змінити зміст розуміння влади та розуміння прав позбавленого участі у владі громадянина. Але значною була і є (відповідно до актуальних сьогодні конкретних обставин) роль науковців в цьому процесі.

Цей процес наукового осмислення доцільно розділити на кілька етапів. Фундаторами нового теоретико-правового осмислення проблем

природного права як джерела законодавства, (а в аспекті проблем сучасності і одного із джерел влади) стали Томас Гоббс (1588-1679) та Гуго Гроцій (1583-1645). Томас Гоббс визначив поняття природного права саме як суб'єктивного права особи (*jus*), яке протиставляється природному закону (*lex*), та започаткував позатеологічний підхід до їх інтерпретації. Погляди Т.Гобса на Свободу «сучасно» суперечливі в контексті актуальній «свободи» дій вітчизняних олігархів. «Під свободою я розумію, згідно з власним значенням слова, відсутність зовнішніх перешкод, котрі часто можуть позбавити людину можливості робити те, що вона хоче, але не можуть перешкодити користуватися даною їй силою на свій розсуд, як диктує її розум» Обмеженням сили Гобс розглядає: «Природний закон – заповіт або загальне правило, що розкривається розуму, що забороняє людині робити те, що небезпечно для її життя». Він вважає, що завдяки розуму, тобто шляхом уяснення небезпеки війни «свободи кожного із свободами всіх інших» виникає договір. У Гобса - природний закон самозбереження є нормою договору. «Держава – це єдина особа, воля якої внаслідок договору багатьох людей вважається волею всіх». Т.Гобс вважав, що є два джерела походження держави: природне та установче. Сьогодні, в еру технологічного маніпулювання владою свідомістю підданих актуально звучить теза Т.Гобса «Верховна влада є джерелом не тільки норм юридичних, а й моральних, вона визначає не лише поведінку людини, але деякою мірою і її почуття» [15].

У праці Джона Локка (1632-1704) «Про державу» уже сформульовані креативні ідеї взаємодії концепцій права, свободи, держави та суспільного договору. «Правила закону природи не зникають за суспільного устрою, а лише у багатьох випадках стають виразнішими і супроводжуються певними покараннями, що призначаються, згідно з людськими законами, для того, щоб примусити їх виконувати. Таким чином, закон природи виступає як вічне правило для всіх людей, і для законодавців – так само, як і для всіх інших».

Держава у концепції Дж. Локка є природного, а не божественного походження, так само як і влада короля. Людство народжене вільним і наділено від природи свободою, а влада короля «була дана йому волею мас». Державу створюють люди для того, щоб запобігти війні між ними. Це – «головна причина того, що люди утворюють суспільство (державу), відмовляючись від «природного стану». Держава виникає там, де вільні люди відмовляються від природного права на самозахист, від права особистого покарання насильників і надають це право суспільству в цілому. Людина, у концепції Дж.Локка, має три невід'ємних права: право на життя, право на свободу і право на власність, набуту особистою працею [16]. Локк (на відміну від Маркса та Шумпетера) приймає, що приватна власність результат безпосередньої трудової діяльності людини. Локк неявно задає і зміст власного розуміння «публічної природи держави»

стверджуючи: мета держави – збереження свободи і власності, завдання – видавати закони, карати порушників права, захищати громадян від зовнішніх посягань.

Важливим етапом у розвитку ідеї прав людини у контексті складових простору публічного управління є ідеологічні розробки Жана-Жака Руссо (1712-1778), який «перевернув установчу піраміду влади» - у нього влада (суверен) отримує «право на свою владу» від «суспільного договору» зі своїми підданими[9]. Таким чином, можна вважати, що уже розробки Локка та Руссо 17-18 ст. неявно сформулювали шлях до витоків парадигми публічної влади та публічного управління. Ідеологічною основою концепції публічного управління є саме теорії суспільного договору, згідно з якими особа передає державі частину своєї необмеженої свободи, якою вона володіє в природному стані, в обмін на гарантію своїх основних прав є фокусом осмислення коеволюції прав людини та природи і змісту публічного управління.

Логіка осмислення прав людини була накреслена Т.Гоббсом, морально-етичної легітимації надав їй Д. Локк, концепція індивідуальних прав Ж.-Ж.Руссо була доповнена правом політичної участі. Але наповнення парадигми прав та свобод людини методологічними, технічними та технологічними інструментами, зокрема інструментами юридичної природи завдання виявилось не легким. Важливий перший крок на цьому шляху було зроблено Ш.Л.Монтеск'є розробкою схеми правової концепції розподілу влади[10].

Навіть основі широкого використання ідей та концептів вищерозглянутого історичного контексту та історичного досвіду поступової модифікації змісту феномену «Влада» та феномену «Права людини та громадянина» інтерпретація прав людини в фокусі ефективності публічного управління утруднена. Вона утрудняється відсутністю їх концептуалізації на рівні логічно та класифікаційно замкнутого теоретичного формулювання. Це не випадковий стан речей а об'єктивна складність, адже, як зазначає К. Лефор, «права людини виходять за межі будь-якого партикулярного визначення, яке їм дають; і це означає, що формулювання містять вимогу їх переформулювання або того, що здобуті права необхідним чином спонукають до підтримки нових прав». Воно утрудняється і тим, що у 20 столітті відбулося «класифікаційне розшарування» розуміння прав людини на права першого, другого та третього покоління. Відбулася і диверсифікація змісту прав людини відповідно до сфери застосування права. Чому є смисл тоді знову повертатися до «боєм» вистражданих істин 17-18 ст., які сьогодні є нібито очевидними істинями. Одна з причин: історично-цивілізаційний розвиток є мотиваційно-циклічним. На жаль, ці істини та імперативи стали «навмисно не виконуваними» принципами діяльності механізму влади в багатьох державах сучасного постсоціалістичного транзиту. Зокрема в

Україні. Основні ключі зв'язку парадигми публічного управління та парадигми прав та свобод людини, розроблені протягом 17-18 ст. в роботах вищезгаданих філософів, правників і нині є важливою вихідною, «первинною» компонентою розуміння сучасного стану зв'язків між питаннями права, влади та управління.

Вважаємо, що на сучасному цивілізаційному рівні розвитку слід повернутися до переосмислення та використання вищезгаданих смислових розробок наповнення простору публічного управління. І поряд з цим, і на цій же основі слід динамічно проектувати проблему природних прав людини та їх забезпечення на основі парадигми публічного управління на такі три формати екзистенції та розвитку людини: людина, особа (особистість), громадянин. На сучасному цивілізаційному етапі ідентифікуючи особистість ми повинні розпізнавати: а) людину як суб'єкта суспільних відносин і свідомої діяльності; б) стійку систему соціально значущих рис, що характеризують індивіда як члена суспільства або спільності; в) носія: системи філософських (та (або) теологічних) цінностей, громадянської організаційної культури, внутрішньої культури, моралі та етики. Особистість в цілому визначається зазначеною системою суспільних відносин, культурою і обумовлена також біологічними особливостями людини.

При формулюванні завдань організації системи публічного управління та системи його правової регламентації в сучасній Україні треба виходити з того, що поняття «право» має таку природу, яка укладена у людській особистості насамперед, у вільній волі особи. Особи, як психологічної, правотворчої, «право сприймаючої», «політичної» субстанції. Вільна воля людини є фундаментальною підставою людських прав, порушення яких означає порушення справедливості від природи. При цьому необхідно зважати на складну взаємодію вільних волей громадян, етносів та волі нації. Особливо в умовах інтенсивних інформаційно-пропагандистських втручань в українські внутрішні справи російсько-азійського глобалізаційного центру. У цих умовах важливо дати людям свободу бути гідними громадянами своєї держави.

З позиції юридичної людина може вважатися громадянином, якщо вона належить на правовій основі до певної держави, коли вона має певну правоздатність, наділена правами, свободами і обтяжена обов'язками. Зокрема, обтяжена громадянськими обов'язками. З позиції права природного людина стає громадянином фактично, якщо виявляє здатність до громадянського вибору, виявлення та здійснення громадянської волі. Особа стає громадянином, якщо усвідомлює свою гідність, зокрема гідність громадянську. Сучасна цивілізаційна фаза, яка характеризується комплексним технологічним параметром - «інформаційне суспільство», виокремлює та вивисує роль людини як особи.

Поняття «рівність всіх людей» означає насамперед їхню однакову особову гідність. У цьому сенсі люди є рівними тому, що вони особи, без огляду на їхню расу, стать, вік, культуру та переконання. Саме тому ми говоримо про рівні права людей – права, які є природними та невідчужуваними (наприклад, право на життя), а також права, гарантовані чинним законодавством. Саме гідність як моральний імператив сьогодні стає в розвинутих державах механізмом координації змісту публічного управління.

Сьогодні поняття «рівності усіх перед законом» є не тільки похідним від природного права, воно є похідним від однакової гідності усіх людей і має зміст тоді, коли чинне законодавство визнає об'єктивну гідність людської особи та на неї спирається. Така рівність прав та рівність перед законом не має нічого спільного з «рівністю» французької революції чи соціалістичною «зрівнялівкою», яка означає рівність майнову та рівність соціального статусу. «Рівність-зрівнялівка» є негативною рівністю, тобто вона однаково всіх (крім правлячої верхівки) позбавляє можливості соціальних ліфтів. Це негативна координація суспільним порядком. Така «рівність в убогості і покорі» фактично взята ідеологами влади із релігійної сфери, а саме – з монастирського життя, з одною тільки відмінністю: там вона є добровільною. Коли ж людей до неї змушують, то це принижує їхню гідність[18].

Ця позиція доповнюється тезою Е.Тугендгата, який стверджує, що критерієм легітиматії позитивного права є не процедура його встановлення, а внутрішня відповідність моральним вимогам, під якими вчений розуміє гідні захисту інтереси та потреби людей. Під останніми Тугендгат розуміє свободу, а також такі права, які, на його думку, не належать до свободи, як право на життя, особисту недоторканість та володіння ресурсами, що надають можливість для саморозвитку особистості[19].

Саме в цьому контексті може розкритися нова перспектива розв'язання довговічної української проблеми «взаємопоїдання» українців та «екс-українців» (деп. В.Колесніченко, деп. О.Бондаренко і т.д.), які «законно», але неприродно нав'язують нам перехід в азійсько-російський комплекс провінцій, що претендує на імперію, нівелюючи право нації на розвиток, право громад на конкурентоспроможність.

Одним із важливих природних прав людини, які є одночасно правами особи та правами громадянина, - є право на об'єднання. Зокрема, право на об'єднання для захисту свої трудових прав у профспілці. З іншого боку, одним із важливих видів публічного управління, які є актуальними в транзитному суспільстві, - є діяльність цивілізованих профспілок, що захищають гідність найманих працівників перед силою економічної влади. До того ж, у транзитному суспільстві часто підкріпленою силою влади політичної та силової. Профспілки спочатку

створювалися для боротьби за утвердження суспільного імперативу: наймач повинен купувати тільки працю працівника, а не честь, гідність, здоров'я і навіть життя. Цю вимогу природного права століття тому відстоювали на барикадах, у перестрілках з поліцією та запеклих вуличних сутичках. Західний капіталіст, «наймач» цей імператив більш-менш сприйняв. Але на жаль, статистика смертності населення промислових регіонів і виробничого травматизму свідчить, що вітчизняний наймач не вважає нижче своєї гідності включати у собівартість продукції здоров'я своїх працівників та екологію територій дислокації виробничих потужностей[20]. Відсутність важливого мінімального об'єму профспілок в Україні стає перешкодою на шляху становлення складових та агрегатів публічного управління на «підложці» системи державного управління.

Концепція політичної публічності влади як компонента публічної влади руйнується «зсередини» такою «демонічною та демагогічною» практикою сучасності, яка установлювалася разом із розширенням впливу СДПУ(о), а потім запозичена була Партією Регіонів. Практикою, за якої працівники підприємств і організацій усіх форм власності почали ставати безплатною масовкою мітингів «вдячності» правлячої партії. З морально-правового боку - це яскрава ілюстрація негідного ставлення до гідності особи. «Начальство», що формує колони автобусів для виїзду на місце вираження «громадянської позиції» начальства, не менш чітко демонструє свою нездатність поважати чужі погляди та переконання. Нездатність поважати особисту та політичну гідність громадян країни. Трагедія представників нашої квазіеліти (які претендують на провідні ролі в публічній владі і грають практично ролі керівників різних рангів), ще все в тому, що вони не до кінця здатні зрозуміти неприродність та негідність власних дій та власного мислення. Трагедія суспільства в тому, що негідні керівники порушуючи право на гідність своїх підлеглих, і таким чином поступово всю країну перетворюють на країну негідних особистостей, негідних громадян, негідних людей. Криза вітчизняної постсоціалістичної юридичної науки в тому, що вона ще не запропонувала ефективних механізмів збереження гідності людини-особи-громадянина. Недоробка вітчизняної науки державного управління в тому, що концепція публічного управління не обґрунтована як функціональна ефективна управлінська парадигма.

«Дивно», але ключові тези концепцій Гобса-Локка-Руссо про суспільний договір як джерело державної та публічної влади, розроблені в період переходу від пізньо-феодальної держави до ранньо-буржуазної є актуальним для транзитної постсоціалістичної української держави. Ще більш актуальним для нашої країни є неспотворене застосування концепції розподілених влад Монтеस्क'є-Медисона-Джеферсона. «Парадокси із суддями» (справа Зварича, «справа Павличенків», «Васильківських терористів» та інші), парадоксальні трансформації судової системи,

абсолютне зниження довіри суспільства до українських судів свідчать про розворот владного комплексу у протилежний бік від парадигми публічного управління. Чи зможе революція суспільної свідомості, що почалася на зламі 2013-2014 рр у зупинити цей розворот? Чи зможе новий Уряд, новий Президент, нова публічна влада в цілому зміни базу своєї політичної підтримки не декларативно, а дійсно за рахунок формування лав симпатиків із осіб з громадянською гідністю та відповідальністю. Чи зможе влада розширення бази публічної підтримки використати результативно для країни?

Висновки. Концепція публічного управління та публічної влади перетвориться в постсоціалістичній, посттоталітарній та пост-авторитарній Україні із декоративної субстанції на діючу та результативну лише тоді, коли базовими смисловими стержнями її змістовного простору і владою і громадою (суспільством) буде обрано осі «свобода–гідність», «право - обов'язок», «ієрархія–порядок», «ієрархія–справедливість» у всіх гранях багато-зв'язного функціонального простору цивілізаційної тріади людина-особа-громадянин. Цей вибір треба зробити, сприйняти та запровадити в повсякчасну практику і суспільству як організованому загалу виконавців «волі природного права», і владній ієрархії посадовців, як реалізаторам цілей державного управління країною на основі «волі та сили закону», і «галузевим професіоналам»: права, управління, освіти, медицини, науки, бізнесу як носіям сили професійної та громадянської гідності. Практична діяльність на базі концепції публічного управління стане лише тоді управлінськи ефективною, коли цінність дотримання прав та свобод громадянина стане такою ж універсальною цінністю як дієвість системи влади та державного управління.

Використані джерела інформації:

1. Graham J. Governance Principles For Protected Areas / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre // Policy Brief. – № 15. – Ontario (Canada): Institute on Governance, 2003. – Р. 6.
2. Нижник Н. Поняття публічної адміністрації / Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. : А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – 400 с., С. 9.
3. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія / І. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с. 31
4. Антоніна Колодій. “Процес деліберативної як складова демократичного врядування” // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106-110.
5. Новак-Каляєва Л.М.Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління /Л.М.Новак-Каляєва// Вісн.НАДУ. – 2013, - №1. – С. 29-41.
6. Гуренко М.М. Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини і громадянина / Гуренко М.М. – К. : НАВСУ, 2001. – 218 с.
7. В.С.Нересянц. Философия права: либертарно-юридическая концепция//Вопросы философии, М.- , 2002, N 3, с. 3-15.

8. Jack Mahoney The challenge of human rights: their origin, development and significance. Blackwell Publishing House, 2007. P.-4
9. Micheline R. Ishay “The history of human rights from ancient times to the globalization era”. University of California Press, 2004. P.-64., 480 p.
10. Brian Tierney The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law 1150-1625 (Emory University Studies in Law and Religion) 391p.
11. Кодекс этики государственной службы // Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательные акты / пер. с англ. под ред. О. А. Жидкова. – М. : Прогресс-универс, 1993. – С. 294–295.
12. Постанова від 02.10.2012 № 5296-VI. «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини» – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/5273-17
13. Luhmann N. Soziologie des politischen Systems / N. Luhmann. – Westdeutsher Verlag, Opladen, 1991. – P. 154–177.
14. Magna Carta. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.britannia.com/history/docs/magna2.htm.
15. Дж. Локк «Два трактати про врядування». К.: Основи, 2001. с.-201. Т. Гоббс «Левиафан» // Т.Гоббс Сочинения в 2 томах. Т.2. М.: Мысль, 1991. С.-94
16. Cl. Lefort “The politics of Human Rights”. London: Thompson ed., 1986. p.-258. Євген Ланюк Діахронія осмислення прав людини– [Електронний ресурс]. - Режим доступу: zgroup.com.ua/article.php?articleid=3922.
17. Тугендгат «Спір про права людини» // «Філософія прав людини». С.- 53 О. Гюффе «Трансцендентальний обмін – фігура легітимації прав людини?» // «Філософія прав людини». С.-35.
18. Є.Шибалов Шанс на протест. Свердловські "партизани" «Дзеркало тижня. Україна» №2, 18 січня 2013.

References:

1. Graham J. Governance Principles For Protected Areas / J. Graham, B. Amos, T. Plumtre // Policy Brief. – № 15. – Ontario (Canada): Institute on Governance, 2003. – P. 6.
2. Nyzhnyk N. Poniattia publichnoi administratsii / N. Nyzhnyk, N. Honcharuk, M. Lakhycha // Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok / za zah. red. : A. V. Tolstoukhova, N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk. – Dnipropetrovs'k : Monolit, 2010. – 400 s., S .9.
3. Hrytsiak I. A. Upravlinnia v Yevropejs'komu Soiuzi: teoretychni zasady : monohrafiia / I. Hrytsiak. – К. : Vyd-vo NADU, 2005. – 236 s. 31
4. Antonina Kolodij. “Protses deliberatsii iak skladova demokratychnoho vriaduvannia” // Demokratychni standarty vriaduvannia j publichnoho administruvannia. Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii. LRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy, 4 kvitnia 2008 r. – L'viv, 2008. – S. 106-110.
5. Novak-Kaliaieva L.M.Suchasni tendentsii do konverhentsii v kontseptsiiakh derzhavnoho upravlinnia /L.M.Novak-Kaliaieva// Visn.NADU. – 2013, - №1. – S. 29-41.
6. Hurenko M.M. Teoretyko-pravovi problemy harantij prav i svobod liudyny i hromadianyna / Hurenko M.M. – К. : NAVSU, 2001. – 218 s.
7. B.C.Neresiants. Fylosofiya prava: lybertarno-iurydycheskaia kontseptsiiia//Voprosy fylosofiyu, M.- , 2002, N 3, s. 3-15.
8. Jack Mahoney The challenge of human rights: their origin, development and significance. Blackwell Publishing House, 2007. P.-4

9. Micheline R. Ishay "The history of human rights from ancient times to the globalization era". University of California Press, 2004. P.-64., 480 p.
10. Brian Tierney The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law 1150-1625 (Emory University Studies in Law and Religion) 391p.
11. Kodeks etyki hosudarstvennoj sluzhby // Soedynennye Shtaty Ameryky : Konstytutsyia y zakonodatel'nye akty / per. s anhl. pod red. O. A. Zhydkova. – M. : Prohress-unyvers, 1993. – S. 294–295.
12. Postanova vid 02.10.2012 № 5296-VI. «Pro pryjniattia za osnovu proektu Zakonu Ukrainy pro vnesennia zmin do Kryminal'noho ta Kryminal'noho protsesual'noho kodeksiv Ukrainy schodo posylennia vidpovidal'nosti za posiahannia na chest', hidnist' ta dilovu reputatsiiu liudyny» – [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: zakon.rada.gov.ua/go/5273-17
13. Luhmann N. Soziologie des politischen Systems / N. Luhmann. – Westdeutsher Verlag, Opladen, 1991. – R. 154–177.
14. Magna Carta. – [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: www.britannia.com/history/docs/magna2.htm.
15. Dzh. Lokk «Dva traktaty pro vriaduvannia». K.: Osnovy, 2001. s.-201.
T. Hobbs «Levyafan» // T.Hobbs Sochynenyia v 2 tomakh. T.2. M.: Mysl', 1991. S.-94
16. Cl. Lefort "The politics of Human Rights". London: Thompson ed., 1986. p.-258.
Yevhen Laniuk Diakhroniia osmyslennia prav liudyny– [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: zgroup.com.ua/article.php?articleid=3922.
17. Tuhendhat «Spir pro prava liudyny» // «Filosofiiia prav liudyny». S.- 53
O. H'offe «Transtsendental'nyj obmin – fihura lehitymatsii prav liudyu?» // «Filosofiiia prav liudyny». S.-35.
18. Ye.Shybalov Shans na protest. Sverdlovs'ki "partyzany" «Dzerkalo tyzhnia. Ukraina» №2, 18 sichnia 2013.

Рецензент: Черленяк І.І., д.держ.упр., професор

УДК 316.62

Книш П.В.,

здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ІФНТУНГ

ТЕХНОЛОГІЯ КОМАНДОТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. Стаття присвячена особливостям, принципам і прийомам формування управлінських команд в системі державної служби. Визначаються детермінуючі чинники створення та проектування діяльності управлінських команд державних службовців.

Ключові слова: технологія, управлінська команда, командна робота, керівник, система державної служби.

Кныш П.В.,

соискатель кафедры государственного управления
и местного самоуправления ИФНТУНГ

ТЕХНОЛОГИЯ КОМАНДООБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. Статья посвящена особенностям, принципам и приемам формирования управленческих команд в системе государственной службы. Определяются детерминирующие факторы создания и проектирования деятельности управленческих команд государственных служащих.

Ключевые слова: технология, управленческая команда, командная работа, руководитель, система государственной службы.

Knysh P.V.,

researcher of the Department of Public
Administration and local government IFNTUOG

TECHNOLOGY OF TEAMS BUILDING IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM

Annotation. The article is devoted to the peculiarities, principles and receptions of forming of the management teams in the public service system. The determining factors of creation and planning of activity of the management teams of civil servants are determined.

Keywords: technology, management team, team work, leader, the public service system.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Трансформаційні процеси, які відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільного життя України, потреби в забезпеченні її сталого розвитку настійно вимагають від українського суспільства і держави принципово нового ставлення до питання формування та розвитку управлінських команд.

Необхідність розробки та упровадження командного принципу в управлінні (командного менеджменту) зумовлена такими обставинами: а) складністю завдань, які стоять перед організаціями сьогодні, які потребують об'єднання інтелектуальних та емоційних зусиль членів організації; б) динамічністю та оперативністю завдань, що зумовлює необхідність створення різноманітних цільових (проектних) груп; в) підвищенням ролі мотиваційного аспекту професійної діяльності працівників, їх потребою бути причетними до визначення стратегічних і тактичних основ діяльності організації та ін. [15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Аналіз наукової літератури свідчить, що проблема діяльності команди та особливостей її формування в сучасних організаціях знайшла відображення в роботах таких науковців Т.Базаров, Н.Борисовська, Л.Карамушка, О.Кондратенко, О.Траверсе, В.Третьяченко, О.Філь, О. Шенкаренко [1, 2, 3, 6, 7, 10, 11, 15].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Поряд з великою кількістю наукових досліджень, присвячених теоретичним та прикладним аспектам державної кадрової політики, сучасні процеси модернізації та реформування країни потребують ефективної кадрової

системи, що включає сукупність кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами та подальших наукових досліджень у сфері управління персоналом, з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку держави.

Мета статті – розглянути теоретико–прикладні засади формування управлінської команди в системі державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначає Т. Базаров, будь–яка команда утворюється для виконання певного завдання, а тому однією з головних є характеристика типу спільної діяльності, що визначає структуру, складність і нестандартність вирішуваного завдання. Автор приводить чотири типи організації спільної діяльності: спільно–індивідуальний, спільно–послідовний, спільно–взаємодіючий, спільно–творчий. Тип завдання як тип спільної діяльності визначає формальну структуру команди з її затвердженням керівництвом, рольовий склад, перелік знань, умінь і навичок, якими повинні володіти учасники команди, терміни виконання завдання, ступінь контролю його виконання з боку керівництва [1].

Характеристиками, які дають можливість відрізнити команди від інших груп, можна вважати такі: визначення цілей діяльності команди; обґрунтування принципів взаємодії членів команди у процесі досягнення цілей; установлення рольової структури команди, позиції та функцій лідера.

Аналізуючи основні характеристики команди стосовно визначення цілей її діяльності, слід зазначити, що однією з істотних характеристик команди, яка виділяється більшістю авторів [1; 2; 3; 6; 7; 15], є наявність спільної мети або комплексу цілей, які здебільшого визначаються самостійно членами команди (але можуть задаватися і зовні), а також усвідомлюються ними.

Аналізуючи проблему формування управлінської команди на основі системно–структурного підходу науковці Л. Карамушка та О. Філь визначають такі характеристики команди щодо визначення спільної мети діяльності:

- спільна мета або комплекс цілей повинні усвідомлюватися членами команди та прийматися на емоційному рівні;
- спільна мета діяльності команди має чітко узгоджуватися із власними потребами, інтересами членів команди, тобто прийматися на мотиваційному рівні [6, с. 27].

Отже, команда – це союз однодумців, які згуртовані навколо спільної мети, цінностей та лідера, котрий є стратегічним виразником їх інтересів.

Щодо принципів взаємодії членів команди у процесі досягнення цілей, то, аналізуючи позиції вітчизняних і зарубіжних авторів з цього питання [1; 2; 6; 7], а також доповнюючи та класифікуючи їх, можна виділити такі основні принципи: спільна діяльність членів команди для

досягнення спільної мети; результативність виконання завдання та діловитість у спілкуванні; активність та особиста відповідальність кожного за результат діяльності команди; взаємовідповідальність та взаємозвітність членів команди; партнерство, взаємопідтримка та взаємозбагачення (взаємонавчання, взаєморозвиток та ін.) один одного; створення умов для особистісного та професійного розвитку членів команди, індивідуальної самореалізації (за зручною для кожного індивідуальною програмою); принцип довіри членів команди один одному; принцип гуманізму та толерантності.

Важливим також у контексті порівняння принципів взаємодії членів команди порівняно зі «звичайними» робочими групами є також обґрунтування виділених авторами таких важливих аспектів: по–перше, у команді принципи взаємодії спільно визначаються членами команди, в той час як у «звичайних» робочих групах вони здебільшого задаються «зовні» (наприклад, керівниками вищого рівня управління); по–друге, дотримання принципів взаємодії в команді внутрішньо мотивовано, в той час як у «звичайних» робочих групах дотримання принципів здебільшого регулюється «зовні» спеціальними санкціями; по–третє, якщо в команді важливу роль відіграють принципи, пов'язані з партнерською взаємодією членів команди та забезпеченням, разом із цілями команди, умовами для задоволення особистих інтересів її членів, їх самореалізації, то у «звичайних» робочих групах акцент робиться в основному на необхідності дотримання формально–функціональних основ взаємодії [15].

Функціями управлінської команди є:

1. Вироблення перспективних рішень (планування, можливі маркетингові стратегії на ринку, зміни в організаційній структурі, призначення або відставка ключових співробітників тощо). Поточною роботою займатися не слід. Це пояснюється тим, що робочий час кожного з учасників управлінської команди коштує занадто дорого в порівнянні з оплатою праці тих співробітників, у чиї обов'язки входять подібні питання.

2. Прийняття колективних рішень. Зазвичай це відбувається у вигляді голосування. У цьому і полягає сенс існування управлінської команди – колективно розглядати будь–яку ситуацію або проблему, і приймати більш зважені рішення.

3. Взаємовиручка. Будь–яка управлінська команда складається з вузькопрофільних фахівців, які у певній сфері – професіонали своєї справи.

4. Одній людині (керівнику) дуже складно орієнтуватися у всіх сферах діяльності установи (організації). Якщо є кому довіряти і вислухати авторитетну думку – управління відбувається завжди більш оперативно, результативно і ефективно [9].

Управлінська команда державних службовців формується для виконання переважно організаційно–розпорядчих функцій, втілення

соціально–економічних програм, здійснення державної політики тощо. Реалізація цих завдань потребує використання командою управлінців різних типів організації спільної діяльності: спільно–індивідуальний тип застосовується під час спільної підготовки й індивідуального прийняття управлінських рішень; спільно–послідовний тип реалізується шляхом перерозподілу і делегування повноважень між учасниками управлінської команди; спільно–взаємодіючий і спільно–творчий типи запроваджуються на етапі втілення державно–управлінських рішень (урядової політики). Більше того, в органах виконавчої влади тип завдання як тип спільної діяльності не визначає формальну структуру управлінської команди. Остання утворюється виходячи із завдань і функцій держави, функціональних обов'язків певних структурних підрозділів органів державної влади (управлінь, відділів, секторів, секретаріатів, лабораторій тощо), а також обов'язків конкретних працівників у межах загальних завдань і повноважень певного структурного підрозділу [8]. Перелік знань, умінь і навичок, якими повинні володіти державні службовці–учасники команди, визначається чітко встановленими і відносно стабільними обов'язками й посадовими вимогами, терміни виконання завдання, ступінь і види контролю встановлюються нормативно–правовими документами [7].

Наступний чинник утворення команди пов'язаний з характеристикою зовнішнього організаційного середовища, з яким вона взаємодіє. Однак у командному менеджменті зазвичай говорять не про середовище, а про зовнішній та внутрішній організаційно–культурний контекст функціонування команди. Зовнішній контекст охоплює організаційний клімат, компетентність керівних органів «материнської організації» в управлінні командною діяльністю, складність і структурованість зовнішнього світу, наявність та якість систем контролю.

Культурний контекст усередині команди характеризується такими рисами, як сприйняття й дотримання всіма учасниками командних норм і цінностей, способи поділу влади, згуртованість членів команди, найбільш притаманні способи організації та здійснення командної взаємодії (командних процесів – координації, комунікації, розв'язання конфліктів і прийняття рішень, налагодження зовнішніх зв'язків), розподіл ролей. Узагальнюючи,

Т. Базаров вказує, що процес утворення команди є процесом утворення її внутрішнього культурного контексту або командної субкультури [10].

Особливості формування управлінської команди в системі державної служби зумовлені ієрархічним характером її організаційної побудови. Жорстка управлінська вертикаль, персональна відповідальність за дії чи бездіяльність об'єктивно зумовлюють використання адміністративних методів і стилів управління керівником–лідером. Тому запровадити

управлінську команду в систему органів державної служби є доволі непростю.

Під час формування управлінської команди державних службовців необхідно враховувати групову динаміку (К. Левін). Аналіз поля сил групи дозволяє лідеру визначити шляхи і засоби підвищення її ефективності. Відповідно до висновків К. Левіна група є відкритою соціальною системою з низкою сил та векторів, що діють з протилежних сторін. За умови рівного розподілу сил досягнути кардинальних змін практично неможливо. Тобто ситуація в групі буде змінюватись залежно від збільшення або зменшення балансу сил. Наприклад, якщо керівник вирішив трансформувати неефективну управлінську команду в ефективну, то він повинен розробити стратегію і тактику мінімізації або виключення впливу негативних факторів на функціонування групи. Згідно з теорією К. Левіна цей крок називають розморожуванням і він є першим етапом процесу змін. Наступний крок передбачає створення і вивчення нових норм, цінностей і поведінки [2].

У системі державної служби це означає актуалізацію принципів державної служби, дотримання конституційних норм, розробку кодексу етики державного службовця, запровадження в роботу управлінської команди практики дотримання принципів державно-управлінської діяльності, принципів, безпосередньо пов'язаних із людським фактором.

Реалізація державної кадрової політики передбачає переорієнтацію державного управління із системоцентричної парадигми на персоноцентричну. У зв'язку з цим доцільно розглядати розвиток системи державного управління як сукупність трансформацій компонентів (цілі, принципи, кадри, структура, функції, методи, технологія, інформація, техніка), процедур діяльності, зв'язків між компонентами та учасниками процесів, уявлень працівників щодо напрямів, темпів та змісту цих змін. Розвиток компонентів системи і відносин тісно пов'язані, визначальну роль відіграє трансформація останніх: перерозподіл повноважень та відповідальності, зміна широти представлення інтересів учасників обумовлюють необхідність структурної реорганізації, перебудови балансів принципів та методів, оновлення технології і інформації, перепідготовку кадрів тощо [4, с. 54–55].

Більшість західних теоретиків-неокласиків у галузі управління підкреслюють, що в умовах глобальної інформатизації важливого значення набуває не стільки міць управлінського впливу на цілісну систему, скільки векторно-цільовий вплив на окрему точку системи. За синергетичним підходом, управління обов'язково узгоджується з рисами об'єкта управління та елементами системи прийняття рішень, тобто вся складність управління нелінійними системами міститься в аналізі просторово-часових параметрів питань, що дозволяє ухвалювати нестандартні рішення. Так, вже наприкінці ХХ століття було визнано досить

ефективним контекстуальний підхід, за яким аналіз діяльності і змін в організації має обов'язково здійснюватися з ретельним урахуванням особливостей середовища. Так, К. Гаджієв підкреслює, що світовим трансформаціям сьогодні не адекватні будь-які спроби однозначних пояснень; природно, що людство не вписується у межі західноєвропейської цивілізації: «Народи можуть по-різному трактувати зміст і форми демократії... – народовладдя»; «існують норми, цінності та інститути, які через свою історичну та політико-культурну специфіку не можуть бути відтворені в чистому вигляді без їх первинного контексту» [3, с. 151].

К. Гаджієв спеціально звертає увагу на те, що вже сьогодні маємо справу з таким складним соціальним феноменом, коли перемога будь-якої моделі соціальної системи неможлива. За О.Зінов'євим, і взагалі «найбільше, на що народи, які західнізуються, можуть розраховувати, це опинитися у сфері влади, злиття й колонізації Заходу, причому на тих ролях, які їм може дозволити сам Захід» [5, с. 19]. За С. Хантінгтоном, для того, щоби країна змогла забезпечити культурну ідентичність, необхідно дотримуватися трьох умов: 1) політична та економічна еліта країни в цілому має підтримувати і вітати цей шлях; 2) народ має погодитися на прийняття нової ідентичності; 3) панівні групи цивілізації, у яку намагається влитися розколота країна, мають бути готові прийняти «новонаверненого»: саме еліта має виняткове значення при подоланні розколу країни [13, с. 45].

Гуманізовані технології постмодерну не є соціально нейтральними; вже на стадії проектування в них закладається свідомо орієнтація на розвиток і збагачення культури.

Створення повноцінного мегапроекту розвитку, «маяка прогресу» передбачає єдність зусиль народу та його еліти, відповідність дій лідерів та засобів забезпечення політичного панування ментальному вибору громадян [10]. Для цього необхідно налагодити ефективні «соціальні ліфти», адже без них підвищується ймовірність елітної ізоляції. Органічність, успішність трансформацій забезпечує синтез різнопланових елементів здійснення мегапроекту розвитку, пов'язаних з формами народовладдя та моментами автократії. Спроможність і готовність української еліти використати можливості сьогодення залежать від рівня її професіоналізму, що передбачає подальшу селекцію еліти, її спеціалізацію і розвиток.

Однак значна частина дітей теперішніх олігархів та керівників не тільки повністю відірвана від життя країни, від широких мас її громадян, але й нездатна самостійно брати відповідальну участь у реальній діяльності. Вони мають багато, але це не їх досягнення, у них часто втрачена мета існування. У пострадянському просторі з'явилася генерація «багатих дітей» з ідеологією швидкого та легкого збагачення. А це ж саме

вони мають протистояти лідерам інших країн у захисті наших національних інтересів. І щоб майбутня еліта була здатна до цього, необхідний механізм соціальної міграції, відбору та розвитку талановитих вихідців з усіх соціальних прошарків, а не тільки спадкоємців нинішніх «капітанів життя». На цій базі мають формуватися нові стандарти державного управління [14, с. 29–30].

«Великій епосі потрібні великі люди» – слушно зазначав всесвітньовідомий письменник Я. Гашек. А епоха, яку нині переживає людство, є епохою величних перетворень. Тому вона потребує суспільних діячів високої мудрості, величі духу і благородства душі.

Висновки дослідження і перспективи подальших досліджень.

Отже, поява управлінських команд в системі державної служби є віддзеркаленням об'єктивних процесів, що відбуваються в суспільстві на сучасному етапі розвитку. Для підвищення ефективності управлінських команд необхідно вивчати і використовувати закономірності їх формування та розвитку. На базі пізнання цих закономірностей потрібно визначати конкретні управлінські механізми, покликані підвищити ефективність команд в системі державної служби.

Перспективними напрямками подальшого дослідження, на нашу думку, є ресурсний потенціал управлінських команд та сучасні технології управління персоналом з урахуванням висвітлених у цій статті підходів.

Використані джерела інформації:

1. Базаров Т. Ю. Управленческие команды и их формирование / Т. Ю. Базаров [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cpt21.ru/pub/teachers/17/2312031072203368.doc>.
2. Борисовская Н. Эффективность командной работы / Н. Борисовская [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cpt21.ru>.
3. Гаджиев К. С. Вестернизация или особый путь модернизации? / К. С. Гаджиев // Политические исследования. – 2008. – № 4. – С. 148–162.
4. Державна кадрова політика в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
5. Зиновьев А. А. Запад. Феномен западнизма / А. А. Зиновьев. – М. : Эксмо, 2003. – 512 с.
6. Карамушка Л. М. Формування конкурентоздатної управлінської команди (на матеріалі діяльності освітніх організацій) : монографія / Л. М. Карамушка, О. А. Філь. – К. : Фірма «ІНКОС», 2007. – 268 с.
7. Кондратенко О. М. Технологія формування управлінської команди державних службовців / О. М. Кондратенко [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/.../03-KONDRATENKO.pdf>.
8. Пропозиції щодо організації вивчення ділових і професійних якостей кандидатів на заміщення вакантних посад [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.guds.gov.ua/js/altmenu.js>.

9. Токар О. В. Формування ефективних управлінських команд / О. В. Токар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://repository.hneu.edu.ua/.../Токар%20О.В.%20Формування%20ефектив...>
10. Траверсе О. Політичне лідерство / О. Траверсе // Віче. – 2006. – № 17–18. – С. 73–76.
11. Третяченко В. В. Управлінські команди : методологія та теорія формування і розвиток/ Вікторія Віталіївна Третяченко. – Луганськ, 2004. – 298 с.
12. Управление персоналом : учеб. для вузов / Под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Ерёміна. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.
13. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон // Полис. – 1994. – № 1. – С. 33–48.
14. Шедяков В. Технології соціального управління в практиці постсучасності / В. Шедяков // Соціальна психологія. – 2008. – № 6. – С. 25–33.
15. Шенкаренко О. В. Особливості формування управлінської команди освітньої організації / О. В. Шенкаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/14.pdf>.

References:

1. Bazarov T. Yu. Upravlencheskiye komandy u ykh formirovaniye / T. Yu. Bazarov [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.cpt21.ru/pub/teachers/17/2312031072203368.doc>.
2. Borysovskaja N. Effektivnost' komandnoj raboty / N. Borysovskaja [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.cpt21.ru>.
3. Hadzhyev K. S. Vesternyzatsiya yly osobyj put' modernyzatsyy? / K. S. Hadzhyev // Polytycheskiye yssledovaniya. – 2008. – № 4. – S. 148–162.
4. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini : stan, problemy ta perspektyvy rozvytku : nauk. dop. / avt. kol. : Yu. V. Kovbasiuk, K. O. Vaschenko, Yu. P. Surmin ta in.; za zah. red. d-ra nauk z derzh. upr., prof. Yu. V. Kovbasiuka, d-ra polit. nauk, prof. K. O. Vaschenka, d-ra sots. nauk, prof. Yu. P. Surmina (ker. proektu). – K. : NADU, 2012. – 72 s.
5. Zynov'ev A. A. Zapad. Fenomen zapadnyzma / A. A. Zynov'ev. – M. : Eksmo, 2003. – 512 s.
6. Karamushka L. M. Formuvannia konkurentozdatnoi upravlins'koi komandy (na materialii diial'nosti osvitynikh orhanizatsij) : monohrafiia / L. M. Karamushka, O. A. Fil'. – K. : Firma «INKOS», 2007. – 268 s.
7. Kondratenko O. M. Tekhnolohiia formuvannia upravlins'koi komandy derzhavnykh sluzhbovtziv / O. M. Kondratenko [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/.../03-KONDRATENKO.pdf>.
8. Propozytzii schodo orhanizatsii vyvchennia dilovykh i profesijnykh iakостей kandydativ na zamischennia vakantnykh posad [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.guds.gov.ua/js/altmenu.js>.
9. Tokar O. V. Formuvannia efektyvnykh upravlins'kykh komand / O. V. Tokar [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://repository.hneu.edu.ua/.../Токар%20О.В.%20Formuvannia%20efektyv...>
10. Traverse O. Politychne liderstvo / O. Traverse // Viche. – 2006. – № 17–18. – S. 73–76.
11. Tret'iachenko V. V. Upravlins'ki komandy : metodolohiia ta teoriia formuvannia i rozvytok/ Viktoriia Vitaliivna Tret'iachenko. – Luhans'k, 2004. – 298 s.
12. Upravlenye personalom : ucheb. dlia vuzov / Pod red. T. Yu. Bazarova, B. L. Eriomyna. – 2-е yzd., pererab. y dop. – M. : YuNYTY, 2002. – 560 s.

13. Khantynhton S. Stolknovenye tsyvylyzatsyj / S. Khantynhton // Polys. – 1994. – № 1. – S. 33–48.
14. Shediakov V. Tekhnolohii sotsial'noho upravlinnia v praktytsi postsuchasnosti / V. Shediakov // Sotsial'na psykholohiia. – 2008. – № 6. – S. 25–33.
15. Shenkarenko O. V. Osoblyvosti formuvannia upravlins'koi komandy osvith'oi orhanizatsii / O. V. Shenkarenko [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/14.pdf>.

Рецензент: Канавець М.В., к.держ.упр.

УДК 351

Крикун Т.Є.,
аспірант кафедри інформаційної політики
та електронного урядування
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ІМІДЖУ КРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті розглянуто сутність іміджу країни, його важливість на національному та міжнародному рівнях. Проаналізовано процес формування та розвитку міжнародного іміджу країни в системі державного управління. Розглянуто різноманітні напрями наукових досліджень у сфері іміджу країни, зокрема такі поняття як національний брендинг, маркетинг територій. Визначено основні фактори, які впливають на імідж країни.

Ключові слова: імідж країни, національний брендинг, бренд, система державного управління.

Крикун Т.Е.,
аспірант кафедри информационной политики
и электронного правительства
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ИМИДЖА СТРАНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены сущность имиджа страны, его важность на национальном и международном уровнях. Проанализировано процесс формирования и развития международного имиджа страны в системе государственного управления. Рассмотрено разные направления научных исследований в сфере имиджа страны, в частности такие понятия как национальный брендинг, маркетинг территорий. Определены основные факторы, влияющие на имидж страны.

Ключевые слова: имидж страны, национальный брендинг, бренд, система государственного управления

Krykun T.E.,

post-graduate student of the Faculty of Information Policy
and E-Government of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

THEORETICAL BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL IMAGE OF A COUNTRY WITHIN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. Nowadays image of a country has turned into a significant indicator of its economic, legal, social and cultural development, especially taking into account informational density and recent trends in globalization. Existing possibilities to achieve strategic goals using national branding in its internal and external dimensions allow countries create welfare in effective and prompt manner. Public administration and its institutions need to clearly understand notions of national branding, territory branding, formation methods and development methodology as well as to properly apply existing instruments. In this regard problem of nation's image management, especially its external dimension, is attractive both from scientific and practical point of view.

Recent research and publication analysis. Scientific development of formation of image in different spheres of social, political and economic activity is being used by foreign and domestic scientists. General issues of formation and substance of notion of image from different scientific views was examined by G.Pocheptsov, V.Korolko, N.Golovaty, Y.Tyhomirova, O.Feofanov, F.Kotler, S.Angolt, L.Brawn, M.Spilain, P.Berd, G.Dawling, O.Pereylygina and others. Image of a country in terms of public administration was examined by Y.Romat, T.Pahomova, I.Kolosovska, S.Kolosok, S.Angolt, L.Ruis-Mendisabal and others.

Objective. Despite of theoretical researches and some practical solutions the problem of international image development in the system of public administration, as well as use of instruments and measures for its improvement still exists. In the article author elaborates tasks to examine notion of image as a whole and notion of country's image and its importance in public administration system in particular.

Main body. Notion of image is comparatively new in scientific disciplines however it's being actively used and already has interdisciplinary character and thus is being examined in different spheres of science. In the article author makes an attempt to group existing results of scientific and practical researches of image formation and development depending on different types of science proving its interdisciplinary character.

At the same time author makes an attempt to systematize existing scientific results by categories which have been examined in course of research. The main factors that influence the image of the country have been defined.

Conclusions. Taking into consideration recent start of scientific research on formation and development of international image of a country there is no unique definition of country's national image. In this regards scientists examine several similar notions which have some relation to country's image and include country's branding, national branding, territorial marketing, branding of territories etc.

Author gives definition of international image of a country and comes to conclusion that in order to ensure proper formation of international image in the public administration system a long-term image strategy must be elaborated. Public institutions must unite while preparing and implementation of such strategy which is based on national development strategic priorities and may be used as an image instrument for their achievement.

Key words: country image, state image, national branding, brand, system of public administration

Постановка проблеми. В сучасних умовах глобалізації та інформаційної насиченості імідж держави перетворився на індикатор її економічного, правового та соціокультурного розвитку. Існуючі технології формування міжнародного іміджу все частіше використовуються не лише глобальними комерційними структурами, міжнародними організаціями чи окремими лідерами, але й органами державної влади багатьох країн. Досягнення стратегічних цілей за допомогою національного брендингу (у внутрішньому і зовнішньому його вимірах) дозволяють країнам ефективно і швидко створювати добробут, нівелювати загрози і ризики. Існує чітка взаємозалежність між внутрішнім іміджем країни (на власній території) та її міжнародним обличчям, а також між іміджем країни в цілому та іміджем кожного із її регіонів. Держава, як територіальна одиниця, складається з окремих територій, іміджеві характеристики яких беззаперечно впливають на загальне сприйняття її у світі. Тому репутація кожного регіону є важливою складовою творення іміджу держави, і для її покращення необхідна цілеспрямована робота, ініціатором якої має виступати державний апарат.

Для органів державної влади важливим є розуміння понять національного брендингу, брендингу територій, методів формування, розвитку та підтримки іміджу, а також вміння вдало застосовувати наявний інструментарій та провідний зарубіжний досвід у системі державного управління. У цьому зв'язку проблема управління іміджем країни, зокрема міжнародним, представляє науковий і практичний інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Науковою розробкою проблеми формування та використання іміджу у різних сферах суспільно-політичної та економічної діяльності займалися як зарубіжні, так і вітчизняні вчені. Загальні питання формування та сутності поняття іміджу з точки зору різних наукових дисциплін розглядали Г. Почепцов, В. Королько, М. Головатий, Є. Тихомирова, О. Феофанов, з іноземних – проблематику досліджували Ф. Котлер, С. Ангольт, Л. Браун, М. Спіллейн, П. Берд, Г. Даулінг, О. Перелигіна, А. Панасюк. Зокрема питання іміджу у сфері науки державного управління вивчали Є. Ромат, Т. Пахомова, І. Колосовська, С. Колосок, з іноземних – Л. Руїс-Мендісабаль, С. Ангольт та ін.

Серед вітчизняних вчених, які досліджували проблему формування іміджу країни, необхідно відзначити таких як Д. Богущ, О. Соскін, О. Федорів, Г. Шевченко, О. Дубас. Над питанням іміджу країни працювали й іноземні вчені – С. Ангольт, Г. Даулінг, Е. Галумов, Ф. Котлер, Д. Хайдер, І. Рейн, К. Дінні, Е. Кеттер, Є. Яффе, П. ван Хем та інші.

Постановка завдання. Беручи до уваги теоретичні напрацювання та практичні розробки даної проблеми недостатнім проте залишається проблема формування міжнародного іміджу країни в контексті системи державного управління, реалізації державної політики, використання

інструментів та заходів для формування позитивного іміджу країни на міжнародній арені. У статті визначено завдання дослідити поняття іміджу в цілому та іміджу країни і його важливість у системі державного управління зокрема, проаналізувати процес формування міжнародного іміджу країни, роль державних інституцій у цьому процесі.

Виклад основного матеріалу. Поняття «іміджу» порівняно нове в наукових дисциплінах, проте активно використовується і вже має міждисциплінарний характер, відповідно, досліджується у різних галузях науки. Єдиного визначення, яке б урахувало всі його аспекти, немає. Так, одні довідкові видання розкривають його зміст як «цілеспрямовано сформований за допомогою комунікації (ЗМІ, рекламні технології, інші способи спілкування) образ кого-небудь (наприклад, політика) або чого-небудь (фірми, підприємства, товару)», інші – як «емоційно привабливий образ, що склався у масовій свідомості і має характер стереотипу». Щодо українських видань, то зі словника іншомовних слів наводимо визначення «іміджу» як «цілеспрямовано сформований образ (якої-небудь особи, предмета, явища і т. ін.) з метою емоційно-психологічного впливу на кого-небудь для популяризації, реклами тощо» [17, с. 129-130].

В табл. 1 автором зроблено спробу згрупувати результат науково-теоретичних і практичних досліджень проблеми формування та розвитку іміджу за напрямками і галузями науки, що підтверджує міждисциплінарний характер даного поняття.

Таблиця 1

Міждисциплінарні аспекти поняття «імідж» (розроблено автором на основі [2], [4], [9], [10], [12], [18], [20])

	Напрямок дослідження / Галузь науки	Вчені, які досліджували поняття
1	2	3
Галузь науки	Політологія: політичний імідж особистості та організації, технології його формування	Г. Почепцов, В. Бебик, М. Головатий, А. Жмиріков, В. Королько, О. Феофанов, Е. Галумов
	Філософія: імідж як філософська категорія	І. Гофман, Н. Корабльова
	Менеджмент: імідж в контексті аналізу проблеми лідерства	Б. Кухта, Л. Приходченко, Т. Хомуленко
	Маркетинг: імідж як маркетингова категорія	Ф. Котлер, В. Королько, Є. Ромат, С. Ангольт, Є. Тихомирова
	Державне управління: імідж у сфері науки державного управління	С. Колосок, І. Колосовська, Т. Пахомова, Є. Ромат, Л. Руїс-Мендісабаль

Продовження таблиці 1

1	2	3
Напрямок дослідження	Зовнішній аспект формування іміджу: вплив зовнішнього прототипу на створення позитивного образу особистості чи організації	Л. Браун, М. Спіллейн
	Вплив іміджу на ефективність діяльності організації; імідж і репутація як необхідна передумова виходу організації на якісно новий рівень відносин з громадськістю	П. Берд, Г. Даулінг
	Імідж як форма, яка доносить інформацію про сутність організації	О. Перелигіна, А. Панасюк
	Технології та практичні аспекти формування іміджу	Г. Почепцов, В. Шепель

Питання іміджу країни, зокрема міжнародного іміджу, вивчаються дослідниками у різних категоріях. У табл. 2 автором зроблено спробу систематизувати існуючі наукові результати за категоріями, які аналізувалися вченими в ході досліджень.

Таблиця 2

Наукові результати дослідження іміджу країни (розроблено автором на основі [1], [2], [4], [5], [10], [12], [18], [19], [20])

Категорія	Вчені, які досліджували проблему формування іміджу країни
Бренд держави як зовнішньо орієнтований феномен	П. ван Хем, Є. Яффе, Д. Небензаль
Бренд держави як одночасно внутрішньо і зовнішньо орієнтований феномен	М. Арончик
Імідж міст, країн, регіонів	Е. Аврагам, Е. Кеттер
Формування іміджу країни в інформаційно-комунікаційному просторі	О. Дубас
Формування політичного іміджу держави	Г. Даулінг, Е. Галумов, Л. Прудников
Територіальний маркетинг	Ф. Котлер, М. Портер, Д. Хайдер, І. Рейн, І. Арженовський, А. Ермишина, М. Кожевникова, А. Панкрухін, Є. Попов
Національний брендинг	С. Ангольт, К. Дінні
Формування бренду України (теоретичні і практичні аспекти)	Д. Богуш, О. Соскін, О. Федорів, Г. Шевченко, М. Бойко, В. Мирошніченко, С. Буряков, Н. Качинська, Т. Нагорняк

Творення міжнародної репутації тієї чи іншої держави – кропіткий

процес, ініціатором якого має виступати держава. Імідж країни віддзеркалює її економічний розвиток, дотримання в ній прав і свобод громадянина, рівня соціальної захищеності населення та розвитку культури. Формування позитивного іміджу – це сучасна технологія, яку слід застосовувати в державному управлінні системно, цілеспрямовано і з баченням перспективи майбутнього.

Імідж держави є також і збірним іміджем її окремих територій. Формування сприятливого внутрішнього й зовнішнього іміджу кожного регіону на державному та міжнародному рівнях виступає дієвим інструментом ефективного розвитку країни в цілому, позитивно збагачує національний бренд. Тому слід приділяти особливу увагу творенню єдиної іміджевої політики на рівні державного управління, підтримувати конструктивний діалог між підрозділами зв'язків з громадськістю органів державної влади. Зважаючи на багатогранність поняття іміджу держави, до його дослідження необхідно підходити комплексно і звертати увагу як на внутрішню, так і на його зовнішню складові [6, с.131].

На основі проаналізованих наукових досліджень поняття імідж країни автор статті визначає *міжнародний імідж країни* як сукупний образ, або уявлення про добробут та рівень життя громадян цієї країни, ставлення країни в особі інституту державної влади до своїх громадян та до інших країн світу, який формується в очах зовнішніх цільових категорій. Міжнародний імідж залежить від сприйняття країни іншими зовнішніми аудиторіями, зокрема, представниками міжнародних ділових кіл, які є потенційними інвесторами, громадянами інших країн, які є потенційними туристами, офіційними представниками інших держав та міжнародних організацій, які є потенційними партнерами.

Як показник економічного та суспільно-політичного розвитку імідж країни можна використовувати для аналізу ситуації в країні. Яким є рівень соціального добробуту в країні, чи захищені права і свободи громадянина – такі характеристики можна назвати іміджевими і від них залежить авторитет держави як на внутрішньополітичній, так і на міжнародній арені [4, с. 67].

В умовах глобалізації та інформатизації у світі зростає роль зовнішньополітичного іміджу держави. Він виступає своєрідним феноменом масової свідомості, який функціонує як образ і уявлення, поєднуючи зовнішні та внутрішні характеристики суб'єкта політичних відносин [16, с.485].

Для ефективного функціонування держави, її розвитку та забезпечення добробуту і високого рівня життя громадян, необхідна злагоджена робота усіх державних інституцій, які працюють в системі державного управління. Відповідно, якщо погодитися із твердженням про те, що імідж країни віддзеркалює фактичну ситуацію в ній, тоді й імідж кожного політичного суб'єкта, зокрема уряду країни, вказує на

ефективність його роботи. Таким чином технології формування іміджу повинні включати поряд із інформаційно-комунікаційною діяльністю і організацію та участь у різноманітних заходах, стратегію налагодження ефективного механізму співпраці в системі державного управління [4, с. 67].

Зокрема, на міжнародний імідж країни впливає участь держслужбовців, офіційних представників держави у міжнародних заходах, зустрічах чи переговорах на найвищому рівні тощо. Імідж влади впливає на імідж держави, оскільки під її керівництвом працює дипломатичний корпус держави, усі підвідомчі установи, які займаються питаннями міжнародними характеру, як то туризм, експортно-імпортна діяльність, участь у роботі міжнародних організацій. Органи державної влади являють собою певну систему, іміджем якої є уявлення про неї, її бачення в очах громадськості. Сприйняття інституту державної влади, основними суб'єктами якої є президент (адміністрація президента), законодавча гілка влади (парламент), виконавча гілка влади (уряд), судова гілка влади, політичні партії, органи місцевого самоврядування, певною групою людей формується на основі прямого контакту з ним, досвідом спілкування чи співпраці тих, хто є лідерами суспільної думки, інформації, отриманої із засобів масової інформації [4, с. 68]. Діяльність влади, реалізація політичних програм, впровадження державної політики на всіх рівнях впливає на формування її власного іміджу, а також іміджу держави в цілому.

Від можливості ведення конструктивного діалогу та ефективної співпраці між державними інституціями на горизонтальному (між органами різних гілок влади), вертикальному (між структурними підрозділами зв'язків з громадськістю), на центральному, регіональному та місцевому рівнях [8, с.120], залежить створення єдиної комунікаційної та іміджевої політики.

Е. Галумов визначає умовно-статистичні, умовно-динамічні соціологічні та умовно-динамічні інституційні фактори, на основі яких формується імідж держави. В свою чергу, Г. Даулінг серед факторів формування іміджу держави називає політичний устрій; діяльність суспільно-політичних лідерів; культура; новини; наукові досягнення; імідж торгових марок; експорт культурних цінностей; спортивні «зірки» та змагання; туристи і туристична реклама; експорт товарів і послуг; реклама товарів і послуг [4, с. 68].

Система державного управління визначає та формує умовно-динамічні інституційні фактори: показник ВВП, рівень доходу на душу населення, обсяги інвестицій в державу, відповідність правових норм міжнародним стандартам – ось ці показники іміджу країни, які є результатами ефективного виконання функцій, повноважень та ефективної роботи механізмів державного регулювання різних сфер діяльності в

країні.

В контексті процесу розвитку та формування іміджу країни вчені розглядають різні поняття, серед яких національний брендинг, територіальний маркетинг, імідж території, міста, регіону. Успішні на міжнародному рівні держави практикують використання різноманітних інструментів формування і розвитку свого іміджу, зокрема стратегічно розвивають національний брендинг, основною метою якого є вимірювання, вибудовування і управління репутацією країни. Бренд держави складається з ядра (державної системи та низки національних компонентів) та атрибутів, й передбачає наявність носіїв (громадян, уряду, ЗМІ, бізнесу, іноземців-споживачів національних товарів й туристів) [19]. Завдяки брендингу країни, що розвиваються, мають змогу розвиватися швидше, а розвинені країни – експортувати свою ідеологію та цінності по всьому світу.

Національний брендинг тісно пов'язаний з поняттям територіального маркетингу. Щоб країна досягла лідерських позицій у світі, кожний її регіон повинен прагнути до того, аби бути унікальним, причому визнання успішності навіть найменшого міста залежить від визнання успіхів регіону та країни в цілому, і навпаки [10]. На цьому фоні особливо гостро усвідомлюється значущість брендингу регіонів.

Формування міжнародного іміджу країни є стратегічним і довгостроковим, цей процес може дати результати лише за декілька років ефективного впровадження цілеспрямованої спільної для всіх органів державної влади стратегії. Така стратегія визначається в залежності від стратегічного вектору розвитку країни, інвестиційної та регіональної політики держави і стратегії розвитку держави в цілому. Наприклад, при стратегічній цілі підняти туризм до рівня провідної галузі національної економіки, на основі ґрунтового SWOT-аналізу визначаються регіони, які необхідно просувати та популяризувати шляхом використання іміджевих інструментів. Відповідно, необхідно одночасно залучати інвестиції в цей регіон, розвивати інфраструктуру. До першочергових завдань інвестиційної політики, які стоять перед регіонами, відносять створення інвестиційної стратегії регіону, стратегії формування іміджу регіону [7].

Імідж території формують візуальні символи (наприклад, Ейфелева вежа, Біг Бен, Кремль, Статуя Свободи тощо); події та заходи (фестивалі, спортивні турніри, виставки); персонажі (історичні, легендарні персонажі, герої літератури та кіно) [12, с.283].

Стратегічне управління іміджем території передбачає постійне вивчення того, який імідж створюється у свідомості різних аудиторій, сегментацію і виявлення цільових аудиторій, позиціонування “магнітів” (візуальні символи, події, заходи, персонажі) для підтримки бажаного іміджу, поширення інформації про це в цільових групах [15]. Крім того, необхідною умовою є розробка стратегічного бачення. Для його втілення

потрібно пропагувати туристичну привабливість, допомагати потенційним гостям у пошуку необхідної їм інформації в Інтернеті, проводити роз'яснювальну роботу з жителями території.

Проблема творення іміджу країни в науковій літературі досліджувалася у двох напрямках, в одному із яких бренд держави розглядають та аналізують як зовнішньо орієнтований феномен. Дослідники П. ван Хем, Є. Яффе, І. Небензаль зазначають, що дане поняття належить до царини міжнародного маркетингу [2]. Інші дослідники, серед яких М. Арончик, вважають бренд держави є одночасно і внутрішньо і зовнішньо орієнтованим. «Національний брендинг є формою національного дискурсу у глобальному контексті. Державний бренд поширюється за допомогою логотипів, слоганів, через інформаційні кампанії, проте цього замало. Важливою є його сприйняття (та прийняття) й постійна ретрансляція громадянами усіх верств суспільства» – зазначає М. Арончик [2].

Теорія брендингу держави пройшла декілька етапів своєї еволюції, які знайшли втілення в розробках багатьох вчених. Згідно з концепцією Д.Хайдера, Ф.Котлера та І.Рейна, у сучасному світі громадяни стають споживачами, а території (міста, регіони та країни) – товарами. Авторами сформовано гіпотезу, що для просування територій необхідно враховувати наступні напрямки розвитку: іміджеву, інвестиційну, туристичну та соціальну привабливість [10].

Теорія брендингу держав С.Ангольта пропонує наступні напрями розвитку національного бренду: туризм, експорт, уряд, люди, культура і спадок, інвестиції, імміграція [19]. Своє вчення С. Ангольт розвиває у подальших працях: «Бренд всім суддя: як брендинг територій та продуктів може допомогти розвитку світу» (2005 р.), «Бренд «Америка»: праотець всіх брендів» (2005 р.), «Конкурентоспроможна ідентичність: новий бренд-менеджмент для країн, міст та регіонів» (2007 р.), «Території: айдендика, імідж і репутація» (2009 р.). У цих дослідженнях автор говорить про необхідність та корисність брендингу країн, який дозволяє країнам з обмеженими матеріальними ресурсами швидко створювати нові цінності та нівелювати проблеми і ризики [18]; розвиває свою ідею впливу товарних брендів на імідж країни (на прикладі Америки, яку називає найбільш розвинутим, дорогим та надійним брендом серед усіх країн завдяки своїй диверсифікованості – для кожного сегменту у кожній групі товарів у Америки є свій товарний бренд-лідер [1]; звертає увагу на важливість брендингу країни виробника товару («Зроблено в...»), розглядає питання появи невдалих брендів територій, робить висновок, що маркетинг територій – не просто гарна обкладинка у відриві від продукту, а діяльність, яка максимально тісно переплетена із зовнішньою дипломатією та державним керівництвом.

Провідний вчений у галузі брендингу, маркетингу та маркетингу

територій К.Дінні в праці «Брендинг держав: поняття, проблеми, практика» детально вивчає приклади в області маркетингу територій з усього світу (таких як створення нового бренду ПАР у 2000-2007 рр., проведення Чемпіонату світу з футболу тощо) [2]. У березні 2008 року вийшла книга Е.Аврахама та Е.Кеттера «Медіа-стратегії з маркетингу територій під час кризи: покращуючи імідж міст, країн та місць відпочинку». У ній автори зосередились на дослідженні комунікаційної кризи, видів кризових ситуацій в маркетингу територій [20].

У роботі Т.Мойланена, С. Райністо «Як створити бренди держав, міст та курортів: план брендингу територій» основним нововведенням став розділ, присвячений необхідним крокам з формування команди та створення плану просування територій) [22]; Ф. Го та Р. Говерс «Брендинг територій: локальність, віртуальність та сконструйована, придумана і існуюча айдентика» розглядають поетапно процес просування території – формування стратегії, запуск і отримання результатів, визначення рівня ефективності) [21].

Висновки. Зважаючи на відносно недавній початок наукових досліджень питань формування та розвитку міжнародного іміджу країни у світі, однозначного визначення поняття міжнародного іміджу країни немає. В даній тематиці вчені розглядають декілька дотичних понять, які так чи інакше стосуються іміджу держави, серед них брендинг держав, національний брендинг, маркетинг територій, територіальний маркетинг, брендинг міст, регіонів та ін.

Автор у статті визначає міжнародний імідж країни як сукупний образ, або уявлення про добробут та рівень життя громадян цієї країни, ставлення країни в особі інституту державної влади до своїх громадян та до інших країн світу, який формується в очах зовнішніх цільових категорій. Для формування міжнародного іміджу країни в системі державного управління необхідно об'єднувати діяльність усіх органів державної влади в одну довгострокову іміджеву стратегію, яка буде ґрунтуватися на стратегічних пріоритетах розвитку країни, визначених у національній стратегії країни, з одного боку, а з іншого – буде використовуватися як іміджевий інструмент для їх реалізації. У зв'язку з цим очевидно є необхідність наукового дослідження теоретичних і практичних аспектів формування міжнародного іміджу країни для впровадження успішного досвіду в діяльності органів державного управління.

Використані джерела інформації:

1. Анхольт Саймон, Джереми Хильдрет. Бренд Америка: мать всех брендов [Електронний ресурс] / Саймон Анхольт, Джереми Хильдрет. – М.: ООО «Издательство «Добрая книга», – 2010. – 232 с. – Режим доступу: <http://img.labirint.ru/pubhouse/232418.pdf>

2. Брендінг держави в контексті Євро-2012: виклики та перспективи: Аналітична доповідь [Електронний ресурс]. – К., НІСД, 2011. – 13 с. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/evro2012-ff728.pdf>
3. Брендінг міст: досвід країн Вишеградської групи для України [Електронний ресурс] / За загальною ред. О.І. Соскіна. – К.: Вид-во «Інститут трансформації суспільства», 2011. – 80 с. – Режим доступу: http://ist.osp-ua.info/file/2011/ITC_Branding_mist_162x229_block_3v.pdf
4. Данилов, В. Особливості формування політичного іміджу держави [Електронний ресурс] / В. Данилов // Політичний менеджмент, 2009. – №2. – С. 67-71. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pome/2009_2/PDF/07_Danilov.pdf
5. Дубас, О.П. Імідж держави в інформаційно-комунікаційному просторі: особливості формування [Електронний ресурс] / О.П. Дубас // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. – Вип. 112/2010. Серія: Політологія. – Севастополь, 2010. – С. 167-170. – Режим доступу: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3292/1/112-34.pdf>
6. Карпчук, Н.П. Формування міжнародного іміджу держави засобами ПР [Електронний ресурс] / Н.П. Карпчук // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – Луцьк, 2009. – С. 128-132. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/nvnu/misnarod_vidnos/2009_3/R1/Karpchuk.pdf
7. Кожевникова, М.К. Совершенствование механизма привлечения иностранных инвестиций на региональном уровне [Електронний ресурс] / М.К. Кожевникова, О.Е. Кропотина // РЭУ. – 2005. – №2. – Режим доступу: <http://region.mcnp.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=51>.
8. Корнійчук, О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні [Текст] / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114-121
9. Королько В. Основы паблик рилейшнз. М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2000. – С. 306-307.
10. Котлер Ф. Маркетинг мест: привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / [Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д.]. – СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. – 384 с.
11. Личова Г. Імідж країни в глобальному просторі [Електронний ресурс] / Г. Личова // Вісник КНУ Шевченка: Сер. Економіка, 2006. – Т. № 85. – С. 33-36. – Режим доступу: http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Image_of_the_country_in_global_space_14945.pdf
12. Садовий, В.О. Імідж регіону як фактор залучення іноземних і внутрішніх інвестицій [Електронний ресурс] / В.О. Садовий, Н.О. Могильна, В.А. Омеляненко // Механізм регулювання економіки. – 2009. – №3, Т.2. – С. 282-287. – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/2945/1/358.pdf>
13. Солових, В.П. Суб'єкти державної політики брендингу територій в Україні [Електронний ресурс] / В.П. Солових, Ю.М. Інковська // Державне будівництво. – 2012. – №2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/09.pdf>
14. Тихомирова, Є.Б. Зв'язки з громадськістю: навч. посіб. / Є. Б. Тихомирова – К.: НМЦВО, 2001. – 560 с. :
15. Трач, О. Ю. Імідж, бренд та репутація: їх взаємозв'язок і вплив на розвиток територій, організацій та окремих осіб [Електронний ресурс] / О. Ю. Трач, О. І. Карий // Логістика: [збірник наукових праць] / відповідальний редактор Є. В. Крикавський. – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська

- політехніка», 2011. – С. 182-187. – Режим доступу:
http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12308/1/025_Imidzh%20brend%20ta%20reputac_182_187_706.pdf.
16. Хорішко, Л.С. Технологічний аспект формування іміджу держави [Електронний ресурс] / Л. С. Хорішко // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки. – К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. – Вип. 45(3). – С. 485-491. – Режим доступу:
http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P1_doc.pdf
17. Якобишин, О. Формування іміджу України на сторінках газети "The Times"(2007-2008 рр.) [Електронний ресурс] / О. Якобишин, І. Бабушак // Науковий вісник Ужгородського нац. університету: Сер.: Філологія . – 01/2008. – №18. – С. 129-132. – Режим доступу:
http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Filol/2008_18/Zhurnalistyka/yakobyshyn-babushchak.pdf
18. Simon Anholt. Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World // Butterworth-Heinemann. – 2005. – 192 p.
19. Simon Anholt. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions // Palgrave Macmillan. – 2006. – 160 p.
20. Eli Avraham, Eran Ketter. Media Strategies for Marketing Places in Crisis: Improving the Image of Cities, Countries and Tourist Destinations // Butterworth-Heinemann. – 2008. – 248 p.
21. Robert Govers, Frank Go. Place Branding: Glocal, Virtual and Physical Identities, Constructed, Imagined and Experienced // Palgrave Macmillan. – 2009. – 256 p.
22. Teemu Moilanen, Seppo Rainisto. How to Brand Nations, Cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding // Palgrave. – 2009. – 230 p.

References:

1. Simon Anholt, Simon Anholt. Brand America: The Mother of All Brands. [Electronic source] / Simon Anholt, Simon Anholt. – М.: «Publishing house «Dobraya kniga», – 2010. – 232 p. – Access mode: <http://img.labirint.ru/pubhouse/232418.pdf>
2. Branding of country in the framework of EURO 2012: challenges and perspectives: Analytical research [Electronic source]. – К., NISD, 2011. – 13 p. – Access mode: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/evro2012-ff728.pdf>
3. Branding of cities: Vyshegrad states experience for Ukraine [Electronic source] / Under the editorship of O.Soskin. – К.: Publishing house «Institute of society transformation», 2011. – 80 p. – Access mode.: http://ist.osp-ua.info/file/2011/ITC_Branding_mist_162x229_block_3v.pdf
4. V.Danilov. Special aspects of country's political image formation [Electronic source] / V.Danilov // Political management, 2009. – №2. – P. 67-71. – Access mode.: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pome/2009_2/PDF/07_Danilov.pdf
5. O.Dubas. Image of a country in informational and communicational space: special aspects of formation [Electronic source] / J.Dubas // Newsletter of SevNTU: Edit. 112/2010. Series: Politology. – Sevastopol, 2010. – P. 167-170. – Access mode: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3292/1/112-34.pdf>
6. N.Karpuk. PR tools for the formation of international image of a country [Electronic source] / N.P.Kravchuk // Scientific newsletter of Volyn National University of Lesya Ukrainka. – Lutsk, 2009. – P. 128-132. – Access mode: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/nvnu/misnarod_vidnos/2009_3/R1/Karpchuk.pdf
7. M.Kozhevnikova. Modernization of foreign direct investment attraction mechanism on regional level [Electronic source] / M.K.Kozhevnikova, O.Y.Kropotina // REU. – 2005. –

- № 2. – Access mode:
<http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=51>.
8. O.Korniychuk. PR as an instrument for state policy in Ukraine [Text] / O. Korniychuk // Efficiency of public administration: collection of scient. works – Lviv: LRIDU NADU, 2006. – Edit. 10. – P. 114-121
 9. V.Korolko. Basics of PR. M.: Raffle-book; K.: Wakler, 2000. – P. 306-307.
 10. F.Kotler. Territory branding: attraction of investments, enterprises, inhabitants and tourists to the cities, communes, regions and countries of Europe / [F.Kotler, K.Asplund, I.Rein, D.Hayder]. – S-Pt.: Stockholm school of Economy in Saint-Petersburg, 2005. – 384 p.
 11. G.Lichova. Country's image in global space [Electronic source] / G.Lichova. // Newsletter of KNU Shevchenka: Ser. Economy, 2006. – Т. № 85. – P. 33-36. – Access mode: http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Image_of_the_country_in_global_space_14945.pdf
 12. V.Sadovy. Image of region as a factor for attraction of foreign and domestic investments [Electronic source] / V.Sadovy, N.Mohylna, V.Omelyanenko// Mechanism of economy regulation. – 2009. – №3, Т.2. – P. 282-287. – Access mode: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/2945/1/358.pdf>
 13. V.Solovyh. Subjects of state policy for territory branding in Ukraine [Electronic source] / V.Solovyh, Y.Inkovska// Public development. – 2012. - №2. – Access mode: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/09.pdf>
 14. Y.Tyhomyrova. PR: study book. / Y.Tyhomyrova – K.: NMTSVO, 2001. – 560 p.
 15. O.Trach. Image, brand and reputation: interrelation and impact for territory, organizations and human development [Electronic source] / O.Trach, O.Kary// Logistics: [collection of scient. works] / responisble editor Y.Krykavsky. – Lviv: Publishing of National University “Lviv Politechnics”, 2011. – P. 182-187. – Access mode: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12308/1/025_Imidzh%20brend%20ta%20reputac_182_187_706.pdf.
 16. L.Khorizhko. Technological aspect of country's image developmen [Electronic source] / L.Khorizhko // Gileya. Historical science. Phylosophy science. Political science. – K.: Publishing house NPU M.Drahomanova, 2011. – Edit. 45(3). – P. 485-491. – Access mode: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P1_doc.pdf
 17. O.Yakobyshyn. Development of image of Ukraine on “The Times” papers (2007-2008) [Electronic source] / O.Yakobyshyn, I.Babushchak // Science newsletter of Uzhhorod National University: Ser.: Philology. – 01/2008. – №18. – P. 129-132. – Access mode: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Filol/2008_18/Zhurnalistyka/yakobyshyn-babushchak.pdf
 18. Simon Anholt. Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World // Butterworth-Heinemann. – 2005. – 192 p.
 19. Simon Anholt. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions // Palgrave Macmillan. – 2006. – 160 p.
 20. Eli Avraham, Eran Ketter. Media Strategies for Marketing Places in Crisis: Improving the Image of Cities, Countries and Tourist Destinations // Butterworth-Heinemann. – 2008. – 248 p.
 21. Robert Govers, Frank Go. Place Branding: Glocal, Virtual and Physical Identities, Constructed, Imagined and Experienced // Palgrave Macmillan. – 2009. – 256 p.
 22. Teemu Moilanen, Seppo Rainisto. How to Brand Nations, Cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding // Palgrave. – 2009. – 230 p.

Рецензент: Карпенко О.В., к.держ.упр., доцент

УДК 35.072

Лазарєва Л.О.,
аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті проаналізовані основні наукові позиції щодо дослідження інституту омбудсмена, змісту поняття омбудсмена, визначаються можливості впливу діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на державне управління у сфері захисту прав людини. Визначаються тенденції в організації діяльності і роботі омбудсменів європейських країн, оцінюється співпраця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з Європейським омбудсменом та Мережею Європейських Омбудсменів. Запропоновані шляхи реформування інституту омбудсмена в Україні.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державне управління, регіональні та спеціалізовані омбудсмени, Європейський омбудсмен, Мережа Європейських Омбудсменів.

Лазарева Л.О.,
аспірант кафедри права
и европейской интеграции ДРИГУ НАГУ

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье проанализированы основные научные позиции по исследованию института омбудсмена, содержания понятия омбудсмена, определяются возможности влияния деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека на государственное управление в сфере защиты прав человек. Определяются тенденции в организации деятельности и работе омбудсменов европейских стран, оценивается сотрудничество Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека с Европейским омбудсменом и Сетью Европейских Омбудсменов. Предложены пути реформирования института омбудсмена в Украине.

Ключевые слова: Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, государственное управление, региональные и специализированные омбудсмены, Европейский омбудсмен, Сеть Европейских Омбудсменов.

Lazareva L.O.,
graduate student of law and European Integration DRIDI NAPA

REFORM OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

Annotation. This article analyzes theoretical and methodological aspects of reforming by institution of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and its regional

offices. Objective of the article is substantiation of necessity raising the efficiency of public administration in the area of human rights, including the reform of Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. This substantiation can be done by analyzing the scientific researches, content concepts, development trends ombudsman in foreign countries. In the context of European integration of Ukraine is significantly contributed to meeting the political criteria for EU membership. Research the possibilities of improvement of an appeal and the ways of its unification.

Consider the basic aspects and principles of activity of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen as institutions in a format of which the Ukrainian ombudsman will work in a case if Ukraine gets the status of a candidate country for EU membership and direct entry into the EU. The factors that need to conform to European standards in order to improve the effectiveness of the Ombudsman and prepare it to collaborate with relevant institutions at a high level. The article deal with basic aspects and principles of regional ombudsmen as institutions of local communities and based on the experience of European countries.

Suggested improvement of the legal and institutional framework for activities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights by developing and adopting regulations on regional representation and the Advisory Council under the Commissioner; establishment of regional offices of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights; substantiation development of evaluation system of cooperation between the government and the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights

Keywords: Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Public Administration, regional and specialized ombudsman, European Ombudsman, European Network of Ombudsmen.

Постановка проблеми. Інститут Омбудсмена, який є невід'ємною частиною механізму захисту демократії в розвинутих державах, запроваджений в Україні в 1998 р. Проте, на сьогодні Україна за кількістю скарг до Європейського суду з прав людини посідає одне з перших місць серед країн-членів Ради Європи. Кількість скарг безпосередньо до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини унеможлиблює забезпечення належного рівня парламентського контролю, а здійснення впливу на формування державної політики у сфері захисту прав людини відбувається на неналежному для інституції рівні з огляду на її потенційні можливості. Це свідчить про недостатню дієвість національних правозахисних інституцій, які не спроможні забезпечити громадянам належний захист їх прав і свобод, гарантованих Конституцією. Обраний для аналізу інститут характеризується активним співробітництвом з Радою Європи, Європейським Омбудсменом, Інститутом Європейського омбудсмена, що дає можливість суттєво вплинути на динаміку демократизації та гуманізації національного законодавства, зокрема у сфері захисту прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади державного управління, які стали основою дослідження діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як державно-управлінського процесу сформовані у працях В.В. Баштаніка, В.Г. Бульби,

І.А. Грицяка, В.М. Дрешпака, Ю.О. Куца, М.І. Лахижі, Н.Р. Нижник, С.М. Сergyogina, Г.П. Ситника та ін.

Серед зарубіжних науковців, які вивчали становлення, розвиток та функціонування інституту омбудсмена, необхідно назвати А. Абілова, М.-Т. Бітч, Г. Белца, В. Бойцову, Л. Бойцову, М. Вижіковського, І. Власова, С. Гурвіца, Є. Лукашеву, Д. Роуата, С. О'коннора, Ю. Сунгурова, А. Теренуара, Ф. Тоді, Н. Хаманєву, Р. Хантінгтона, В. Еміх. Активно працювали та працюють у визначеному напрямку й вітчизняні вчені – політологи, соціологи, правознавці, громадські і політичні діячі: В. Авер'янов, М. Анісімова, О. Бандурка, Ю. Groshewiy, В. Дяченко, Р. Давиденко, А. Єрмошенко, К. Закоморна, Н. Карпачова, С. Кириченко, В. Ковальова, А. Колодій, І. Кресіна, О. Марцеляк, Г. Мурашин, І. Недов, В. Погорілко, П. Рабінович, Ф. Рудич, О. Скрипнюк, А. Ткаліч, В. Тацій, Є. Тихонова, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш та ін.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць у політичній та юридичній науках з питань значення, сутності, змісту та тенденцій розвитку інституту омбудсмена, недостатньо дослідженим залишається державно-управлінський аспект діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зокрема теоретико-методологічні засади реформування цього інституту з метою посилення дієвості державного управління у сфері захисту прав людини.

З огляду на вищезазначене, завданням статті є обґрунтування необхідності підвищення рівня дієвості державного управління у сфері захисту прав людини, у тому числі шляхом реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Таке обґрунтування можна здійснити на основі аналізу наукових досліджень, змісту поняття, тенденцій розвитку інституту омбудсмена у зарубіжних країнах. У контексті європейської інтеграції України це суттєво сприятиме виконанню політичного критерію вступу в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Тема функціонування та розвитку інституту омбудсмена вивчається здебільшого правознавцями та політологами. Так, найбільших досягнень в цій галузі на пострадянському просторі досяг російський вчений О. Сунгуров [5, 6]. Серед українських дослідників найбільшу увагу вказаній проблематиці приділяли О. Марцеляк та Ю. Тодика як в окремих працях, так і у співавторстві [7-10, 13]. Визначено, що особливу увагу вчені приділяють інституту Уповноваженого з прав людини, його ролі у забезпеченні захисту прав людини в Україні. Зокрема, у роботі Р. Давиденко розглядає фабулу процедури звернення до уповноваженого, А. Ткаліч приділяє увагу ролі омбудсмена в системі захисту прав людини і громадянина. Бойцова В.В. аналізуючи аспекти взаємодії держави і громадянського суспільства та роль інституту омбудсмена у таких відносинах найширше розкрила природу функціонування інституту захисту прав людини, визначила роль

та правовий статус омбудсмена, окреслила ідеї та методи роботи цього інституту, провела порівняльний аналіз функціонування різних типів омбудсменів [2]. О. Мусатова охарактеризувала цей інститут у демократичній правовій державі; М. Рудь та Г. Стадник проаналізували інститут Уповноваженого крізь призму європейських норм та стандартів у галузі прав людини; О. Климович дотримується думки, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є одним із дієвих механізмів захисту прав людини в Україні; О. Тертишник наголошує, що статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини потребує зміцнення, оскільки він не може здійснювати практичні дії, а має право лише звертатись із проханнями та клопотаннями до відповідних компетентних органів, хоча це може робити і пересічний громадянин. В.Баштанник, І.Грицяк, К. Волинка, О. Михайлюк, М.Тесленко досліджують конкретні завдання держави у сфері захисту прав людини в Україні [1]. Т. Барандова вважає за необхідне враховувати гендерні питання у роботі Уповноваженого з прав людини [6], О. Пономарьова та О. Марцеляк приділили увагу спеціалізованим омбудсменам, а В. Барчук розробив пропозиції щодо вдосконалення організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як суб'єкта забезпечення національної безпеки України. Європейські практики діяльності омбудсменів та їх значення у забезпеченні захисту прав людини в Україні вивчали І.Грицяк, Н.Наулік, О.Марцеляк [3, 7-10].

Зміст досліджуваного поняття розкривається через окреслення форм, видів, моделей діяльності омбудсменів (залежно від рівня діяльності, місця в державно-правовій системі, компетенції і обсягу повноважень, кількісного складу), необхідність їх спеціалізації чи функціонування на місцевому рівні. Відносна «молодість» походження інституції не викликає особливих дискусій щодо періодизації та сучасних тенденцій її розвитку. Але при цьому не існує загально визнаного поняття «омбудсмен». Аналіз запропонованих науковцями визначень дозволив зробити висновок, що найбільш актуальними аспектами поняття є наголошення на посередницькій функції омбудсмена, його незалежності, специфічних особливостях правового статусу та обсягу повноважень. Обов'язково також слід враховувати головну сутність інституції – незалежність від будь-якої з гілок влади. Вважаємо, що визначення омбудсмена як особи, що здійснює парламентський контроль, також є не зовсім коректним і таким, що обмежує сутність поняття. Також слід уникати специфічних розбіжностей у його правовому статусі та обов'язі повноважень як державного органу.

Таким чином, з урахуванням існуючих наукових досліджень, пропонуємо авторське визначення поняття. Так, омбудсменом у загальному розумінні цієї інституції ми визначаємо незалежний одноособовий або колегіальний державний орган, який шляхом

посередництва та контролю сприяє підвищенню рівня позитивного діалогу між органами, що мають владні повноваження та суспільством. При цьому посередництвом є втручання третьої сторони у конфлікт між двома особами з метою досягнення компромісного рішення щодо протиріч, які виникли між сторонами. Такий результат зазвичай досягається шляхом зустрічей посередника з кожною зі сторін окремо. Посередницька функція омбудсмена у більшості випадків реалізується шляхом письмових переговорів, але не виключає можливості особистого спілкування.

Визначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна зв'язати з урахуванням його специфіки безпосередньо в Україні. Конституція України як нормативний акт, що запровадив посаду Уповноваженого не надає відповідного визначення, а закріплює право громадян на звернення. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» також не містить конкретного визначення, а зазначає, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Виходячи з цього, на нашу думку, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можна визначити як: незалежний конституційний одноособовий державний орган, який шляхом посередництва здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Відсутність визначення «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини» у нормативно-правових актах, документах та словниках, на нашу думку, не дає можливості чіткого розуміння сутності та статусу цієї інституції. Запропоноване нами визначення відповідає поставлені меті: визначає місце і повноваження інституту у системі органів державної влади. Вважаємо, що Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» має містити відповідне визначення.

Врахування євроінтеграційних прагнень України зобов'язує враховувати перспективи співпраці та відповідності вимогам діяльності, встановленими Європейським Омбудсменом та Мережею Європейських омбудсменів, обумовлює необхідність узгодження стандартів забезпечення прав людини. Визначення проблем недосконалої понятійно-категоріального апарату, недостатнього дослідження кваліфікаційних вимог до омбудсмена, його представників, регіональних представників, відсутності розмежування компетенцій між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та спеціалізованими омбудсменами, що запроваджуються в Україні, низького рівня розробки організаційно-

правових основ діяльності, низького рівня співпраці з органами громадянського суспільства потребує реформування інституту омбудсмена в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Здійснення державної політики співробітництва у сфері захисту прав людини неможливе без налагодження позитивного діалогу між громадянами та органами державної влади, зміцнення засад громадянського суспільства, забезпечення повної відповідності українського законодавства і практики принципам і нормам Європейського Союзу. Омбудсмен як орган державного управління України повинен розробити спеціальні заходи для імплементації європейських стандартів захисту прав людини, брати безпосередню участь у цих процесах, посилювати їх на місцевому рівні, підтримувати ідеї спеціалізованого представництва певних категорій населення на державному рівні. Зауважимо, що фактична ситуація з захистом прав людини в Україні наразі не відповідає вимогам міжнародного права, потребує постійного державного регулювання, удосконалення, покращення. Окреме занепокоєння міжнародної спільноти викликає стан дотримання прав окремих категорій населення в Україні. Існуюча нормативно-правова та організаційна база діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не надає такої кількості активних прав, яких було б достатньо для конкретного впливу на державні органи та посадових осіб з питань попередження порушення прав або відновлення порушених прав осіб, які звернулися по допомогу.

Розглянувши максимально доступну кількість моделей, форм, видів діяльності омбудсменів у таких країнах як США, Канада, Російська Федерація, країни ЄС можна стверджувати, що здійснення їх діяльності відбувається у трьох формах: національним омбудсменом, як національним, так і регіональним та/або місцевим омбудсменом, регіональними та/або місцевими омбудсменами. Основними тенденціями реформування інституту омбудсмена є його спеціалізація та розвиток на місцевих рівнях. При цьому слід розрізняти представництва національного омбудсмена в регіонах як можливість децентралізації повноважень національного омбудсмена і розподілу компетенції за принципом субсидіарності, від регіональних омбудсменів, які є результатом діяльності місцевої громади і призначаються владою цієї громади не залежно від діяльності або наявності в країні національного омбудсмена. Аналіз нормативно-правової та організаційної бази діяльності усіх цих форм діяльності омбудсменів показує, що найбільш прийнятним для України є досвід організації діяльності представництв національного омбудсмена в регіонах.

Дослідження зарубіжного досвіду засвідчили, що у питаннях спеціалізації видів діяльності омбудсмена зарубіжний досвід показує існуючу різноманітність – спеціалізовані омбудсмени у деяких країнах

(США, Канада, РФ та ін.) створюються практично лише за умови активності позиції певної категорії населення або її представників та рівня демократичності країни. Найбільш поширеними видами спеціалізованих омбудсменів є: омбудсмен з прав дитини, омбудсмен з питань підприємництва, військовий омбудсмен, страховий (фінансовий) омбудсмен, омбудсмен з прав літніх людей, омбудсмен з питань рівних можливостей, омбудсмен з питань меншин, омбудсмен з питань учнів та студентів навчальних закладів, омбудсмен з питань захисту персональних даних та інші види омбудсменів. Запровадження таких видів омбудсменів є безумовно позитивним кроком у налагодженні позитивного діалогу між органами державної влади та певною категорією населення, але, потребує особливого професіоналізму кандидатури на посаду омбудсмена і однозначної наявності тісних взаємозв'язків з відповідними інститутами громадянського суспільства, які опікуються даною проблематикою спеціалізованої сфери.

При ознайомленні з зарубіжним досвідом в галузі державного регулювання захистом прав людини за допомогою інституту омбудсмена встановлено, що існує декілька форм впровадження омбудсмена у систему державного управління: копіювання шведської моделі (швидке запровадження існуючої моделі); адаптація (запровадження за умови пристосування діючих норм до норм класичної моделі діяльності омбудсмена без кардинальних змін законодавства); трансформація (передбачає можливість зміни законодавчого статусу служби омбудсмена відповідно до особливостей функціонування даного суспільства). Становлення омбудсмена в Україні за трансформаційною схемою адаптації дало можливість гнучкої форми впровадження нових можливостей для діяльності українського омбудсмена [5]. Після закріплення здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини за Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини була здійснена робота з підготовки законопроектів та визначення змісту остаточного проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Але спірні питання (такі як кваліфікаційні вимоги до кандидата, питання видів діяльності, несумісних з посадою, вимоги до особи-кандидата тощо) існують і досі. Багато недоліків і прогалин у нормативному регулюванні виявилось і в процесі роботи Уповноваженого (необмеженість строку граничного перебування Уповноваженого на посаді, відсутність гарантій запобігання «політизації» посади, недостатня прозорість діяльності Уповноваженого, рамковий характер певних процесів діяльності, неефективність механізмів забезпечення дієвості понять та ін.). В останні роки тенденція щодо вирішення багатьох з цих проблем отримала доволі чіткий характер. Секретаріат Уповноваженого розробив «дорожню карту» розвитку інституту Уповноваженого,

Уповноваженим було розроблено і затверджено Стратегічний план діяльності на наступні роки (2013-2017 рр.) [11].

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами узагальнення існуючих наукових підходів до визначення омбудсмена як суб'єкта державно-управлінських відносин, на основі досвіду зарубіжних країн можливо розробити та обґрунтувати шляхи реформування діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, основними з яких є:

– удосконалення нормативно-правової та організаційної бази діяльності Уповноваженого Верховної Ради України шляхом розробки та затвердження Положень про регіональні представництва та Консультативну Раду при Уповноваженому;

– створення регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

– обґрунтування розробки системи оцінювання співпраці органів державної влади з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Робота регіональних представництв дозволить посилити парламентський контроль, поліпшити стан захисту прав людини та підвищити ефективність діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та на локальних рівнях, у віддалених від м. Київ областях України. При цьому максимально можливе притягнення до участі у цих процесах спеціалістів, фахівців, громадські організації та інших зацікавлених осіб на громадських засадах шляхом врахування висновків Консультативної Ради при Уповноваженому сприятиме визначенню подальших шляхів реформування інституту, підвищенню рівня професіоналізму представників Уповноваженого, підвищенню рівня виявлення актуальних проблем у сфері захисту прав людини.

Використані джерела інформації:

1. Баштанник В.В. Концептуальні засади реформування державного управління в умовах сучасного етапу розширення ЄС / В.В. Баштанник // Науковий вісник Академії муніципального управління, серія «Управління»: Збірник наукових праць. – К., 2011. – №3.
2. Бойцова В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 21 с.
3. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: навч. посіб. / І.А. Грицяк – К.: К.І.С., 2006.
4. Дідковська І.О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз : дис. к. політ. наук : 23.00.02 / Ірина Олександрівна Дідковська. – К., 2007. – С.137
5. Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт: сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2007. – 222 с.

6. Институт Уполномоченного по правам человека в России: Опыт ветеранов и позиции экспертов / Сборник статей // Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2011.
7. Марцеляк О. В. Институт омбудсмана: теорія і практика / О.В. Марцеляк. – Х.: Видавництво НУВС, 2004. – 450 с.
8. Марцеляк О. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Марцеляк Олег Володимирович, Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 39 с.
9. Марцеляк О.В. Етапи становлення інституту омбудсмена у світі // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Магістр, 2003. – №3 (18). – с. 13 – 21
10. Марцеляк О.В. Запровадження дитячого омбудсмена у світі та в Україні // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Одеса: Юр. літ., 2003, Вип. 18., С.280 – 284
11. Стратегічний план діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2013-2017 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2235:-2013-2017-&catid=228:2012&Itemid=230
12. Ткаліч А.О. Роль омбудсмана в системі захисту прав людини і громадянина // А.О. Ткаліч / Наукові праці МАУП, 2010. – Вип. 2(25). – С. 199 –203
13. Тодика Ю.М., Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід// Вісник Академії правових наук України. – №2(13), 1998. – С.57 – 66
14. Kucsko-Stadlmayer, G. European Ombudsman – Institutions / Gabriele Kucsko-Stadlmayer. – Wien: Spriner-Verlag, 2008. – 407 p.
15. Virgiliu G. Pop. The Ombudsman of The European Union. – Access mode: http://rosa.academia.edu/VirgiliuPop/Papers/1164578/THE_MBUDSMAN_OF_THE_UROPEAN_UNION. – Title from the screen.

References:

1. Bashtannyk V.V. Kontseptual'ni zasady reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v umovakh suchasnoho etapu rozshyrennia YeS / V.V. Bashtannyk // Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia, seriia «Upravlinnia»: Zbirnyk naukovykh prats'. – K., 2011. – №3.
2. Bojtsova V. Pravovoj ynstitut ombudsmena v systeme vzaymodejstvyya hosudarstva y hrazhdanskoho obschestva: avtoref. dys. ... d-ra iuryd. nauk : 12.00.01 / Bojtsova Vyktoyya Valentynovna. – M., 1995. – 21 s.
3. Hrytsiak I. A. Pravo ta instytutsii Yevropejs'koho Soiuzu: navch. posib. / I.A. Hrytsiak – K.: K.I.S, 2006.
4. Didkovs'ka I.O. Ombudsmen u systemi instytutiv pravovoi derzhavy: porivnial'no-politolohichnyj analiz : dys. k. polit. nauk : 23.00.02 / Iryna Oleksandrivna Didkovs'ka. – K., 2007. – S.137
5. Ynstitut Ombudsmena kak ynstitut hosudarstvennoj pravozaschyty: rossyjskyj y mezhdunarodnyj opyt: sbornyk statej / Pod red. A.Yu. Sunhurova. – SPb. : Norma, 2007. – 222 s.
6. Ynstitut Upolnomochennoho po pravam cheloveka v Rossyy: Opyt veteranov y pozytsyy ekspertov / Sbornyk statej // Pod red. A.Yu.Sunhurova. – SPb.: Norma, 2011.
7. Martseliak O. V. Instytut ombudsmena: teoriia i praktyka / O.V. Martseliak. – Kh.: Vydavnytstvo NUVS, 2004. – 450 s.

8. Martseliak O. Konstytutsijno-pravovyj status instytutu ombudsmana: svitovyj dosvid ta ukrains'ka model' : dys... d-ra iuryd. nauk : 12.00.02 / Martseliak Oleh Volodymyrovych, Odes'ka natsional'na iurydychna akademiia. – O., 2004. – 39 s.
9. Martseliak O.V. Etapy stanovlennia instytutu ombudsmena u sviti // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. – Kh.: Mahistr, 2003. – №3 (18). – s. 13 – 21
10. Martseliak O.V. Zaprovadhennia dytiachoho ombudsmena u sviti ta v Ukraini // Aktual'ni problemy derzhavy i prava : zb. nauk. pr. – Odesa: Yur. lit., 2003, Vyp. 18., S.280 – 284
11. Stratehichnyj plan diial'nosti Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny na 2013-2017 roky // [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2235:-2013-2017-&catid=228:2012&Itemid=230
12. Tkalic A.O. Rol' ombudsmana v systemi zakhystu prav liudyny i hromadianyna // A.O. Tkalic / Naukovi pratsi MAUP, 2010. – Vyp. 2(25). – S. 199 –203
13. Todyka Yu.M., Martseliak O.V. Instytut ombudsmena: svitovi modeli i dosvid// Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. – №2(13), 1998. – S.57 – 66
14. Kucsko-Stadlmayer, G. European Ombudsman – Institutions / Gabriele Kucsko-Stadlmayer. – Wien: Spriner-Verlag, 2008. – 407 p.
15. Virgiliu G. Pop. The Ombudsman of The European Union. – Access mode: http://rosa.academia.edu/VirgiliuPop/Papers/1164578/THE_MBUDSMAN_OF_THE_UROPEAN_UNION. – Title from the screen.

Рецензент: Прокопенко Л.Л., д.держ.упр., професор

УДК 351: 338.4: 502

Мишко А.М.,

аспірант кафедри економічної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ

Анотація. У статті проаналізовано нинішній стан і проблеми розвитку портового господарства України. Розглянуто стан та шляхи розвитку інвестиційного потенціалу морських портів України, сформульовано рекомендації щодо їх розвитку.

Ключові слова: розвиток морських портів, механізми державного управління, транспортна інфраструктура держави, морський транспорт, міжнародні перевезення вантажів, переробка вантажів, судновий канал, структура експорту, інвестиції.

Мышко А.Н.,

аспірант кафедри экономической политики Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ МОРСКИХ ПОРТОВ

Аннотация. В статье проанализировано теперешнее состояние и проблемы развития портового хозяйства Украины. Рассмотрены основные проблемы развития

морского инвестиционного потенциала портов Украины, а также предоставлены практические рекомендации относительно их развития.

Ключевые слова: развитие морских портов, механизмы государственного управления, транспортная инфраструктура государства, морской транспорт, международные перевозки грузов, переработка грузов, судовой канал, структура экспорта, инвестиции.

Myshko A.M.,

postgraduate Student of Economic
Policy Department of National Academy
of Public Administration, Office of the President of Ukraine

THE INVESTMENT POLICY OF DEVELOPMENT OF SEA PORTS

Annotation. The present state of relations and problem of development of ports economy of Ukraine are analyzed in the article. The basic problems of development of investments to Ukraine marine ports are considered and practical recommendations to their development are given and realization.

Keywords: the development of sea ports, mechanisms of public administration, transport infrastructure of the state, marine transport, international transportations of loads, processing of loads, ship channel, structure of export, investments.

Постановка проблеми. Необхідними складовими реформи морських портів України відповідно до положень Закону “Про морські порти України” від 13 червня 2013 р. визначено: докорінна модернізація портового господарства, міжнародне інвестування в перевантажувальні термінали, гідротехнічні споруди, складські комплекси, а також залучення приватними інвесторами нових видів і обсягів вантажопотоків [1].

За інформацією прес-служби Міністерства інфраструктури, спеціальні вільні інвестиційні економічні зони потрібні в межах кожного морського порту. Це запорука успішного функціонування, а головне – розвитку не лише самої морської галузі, а й багатьох інших секторів економіки. Вже сьогодні на територіях портів працюють або будуються інвесторами сучасні виробництва [2].

Такий досвід мають майже усі країни Чорного моря. Спеціальні вільні інвестиційні економічні зони потрібні Україні для того, щоб зробити свої порти конкурентоспроможними.

У 2013 р. розроблено проект закону про внесення змін до деяких нормативних актів щодо приведення законодавства про вільні економічні зони в портах до умов ринку. Розроблено концепцію формування спеціальних вільних економічних зон навколо морських портів та на території морських портів. Створення таких зон дасть додатковий приплив інвестицій та забезпечить сталий розвиток морських портів у довгостроковій перспективі.

Уперше в історії морської галузі почав створюватися Реєстр морських портів. Практики його створення в нашій країні не було. У результаті вдалося ідентифікувати стивідорні компанії та морські термінали. Сьогодні вже точно відомо, що з 180 зареєстрованих на сьогодні компаній, що

ведуть стивідорну діяльність, тільки 100 займаються суто портовими проблемами. Реєстр нині заповнено на 50 відсотків.

Під час складання Держреєстру з'ясувалося, що практично всі морські торговельні порти України мають гостру потребу в створенні і функціонуванні вільних економічних (інвестиційних) зон. Аналогічні економічні утворення сьогодні успішно працюють у всіх портах країн чорноморського регіону. АМПУ розробила проект закону про внесення зміни до закону про порти в частині функціонування вільних економічних інвестиційних зон.

Подальший розвиток морської галузі в Україні потребує більш як 25 млрд. грн. і неможливий без залучення приватних інвесторів. Держава вирішила реалізувати морську реформу та розробити прозору систему державно-приватного партнерства, яка б дозволила приватному капіталу вигідно взаємодіяти та вкладати кошти в модернізацію та будівництво портових об'єктів державного значення [3].

У квітні 2013 року Міністерство інфраструктури України оприлюднило проект постанови “Про затвердження Порядку та умов укладання договорів, на підставі яких здійснюється компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури”.

Метою розробки акта є закріплення на законодавчому рівні прозорого порядку здійснення компенсації приватним інвесторам їх вкладень у стратегічні об'єкти портової інфраструктури, що є державною власністю. Зокрема, мова йде про створення чіткого порядку та визначення умов, на підставі яких Адміністрація морських портів України буде здійснювати компенсації суб'єктам господарювання за:

– інвестиції у гідротехнічні споруди портової інфраструктури, що перебуває у державній власності, в тому числі: капітальний ремонт, модернізацію, реконструкцію та будівництво (об'єкти інвестування);

– вартість підводних гідротехнічних споруд (канали, операційні акваторії причалів тощо), що були збудовані за рахунок приватних інвестицій до набрання чинності Законом України : “Про морські порти”, та внесені до реєстру гідротехнічних споруд у встановленому законодавством порядку, що передаються у державну власність.

Затвердження такого порядку сприятиме створенню привабливого інвестиційного клімату для залучення як іноземних, так і вітчизняних інвесторів в розвиток та модернізацію портової інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи державного регулювання інвестиційної діяльності в морських портах викладені в Законі України “Про морські порти України” [4]. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року [5] розроблена відповідно до Закону України “Про морські порти України” з урахуванням основних засад реалізації державної політики у сфері транспорту.

Проблема забезпечення функціональної та економічної стійкості морських торговельних портів України обумовлена складністю управління інвестиційними програмами, а також істотним відставанням технічного забезпечення портів від рівня розвитку торговельного флоту, що обслуговує національні та транзитні вантажопотоки.

Проблеми управління морськими портами, зокрема, дослідження щодо інвестування в морські порти України досліджені у працях українських науковців: Дергаусова М. [6], Заволоки С.М. [7], Ковалевича В.Н. [8], Крижанівського С.В. [9], Степанова О.Н. [10] та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В умовах поширення інтеграційних процесів існує необхідність пошуку інвестиційних ресурсів морських портів.

Мета дослідження – аналіз інвестиційної політики розвитку портової галузі України.

Виклад основного матеріалу. Інвестиції (лат. investio – вкладати) – всі види економічних ресурсів (благ, майнових та інтелектуальних цінностей), які вкладаються в поточному періоді у створення відповідних об'єктів, використання яких сприяє забезпеченню процесу розширеного відтворення (накопичення капіталу, розвитку) та орієнтоване на отримання вигод у майбутньому, що компенсує інвестору відмову від поточного споживання вкладених ресурсів. Види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницького й іншого видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) і досягається соціальний ефект [11, с. 272].

Інвестиції поділяють на види: інвестиції інноваційні та інвестиції іноземні.

В Законі України “Про інвестиційну діяльність”, “інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті чого створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект” [12, ст. 1, п. 1].

Держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності.

Інвестиції у портову галузь потребують інноваційних підходів до розвитку морських портів.

Джерела фінансування інноваційної діяльності в Україні представлені на рис. 2.

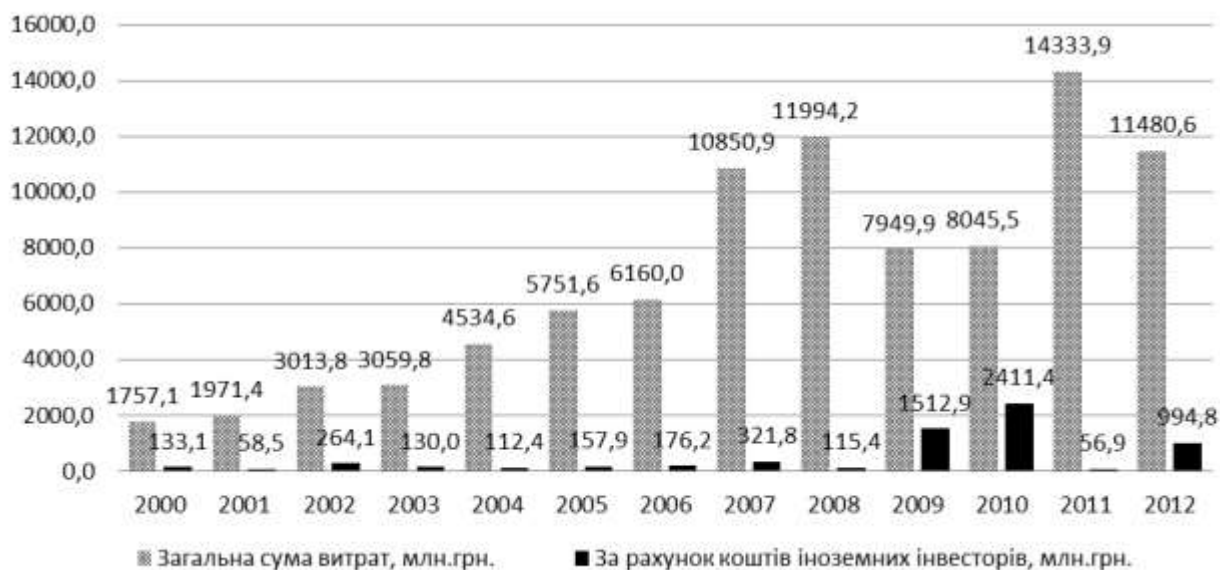


Рис. 2. Джерела фінансування інноваційної діяльності в Україні, 2000–2012 рр., млн грн. [13]

20 жовтня 2010 року Кабінет міністрів України ухвалив “Транспортну стратегію України на період до 2020 року”, яка спрямована на підтримку раціонального та ефективного функціонування транспортної галузі задля створення умов соціально-економічного розвитку країни, покращення конкурентоздатності державної економіки та безпеки транспорту.

Транспортна стратегія охоплює всі проблеми, які пов’язані з транспортом, у тому числі екологічні, питання перетину кордонів, безпеки тощо. Вона спрямована на полегшення інтеграції внутрішньої транспортної системи у європейську та міжнародну транспортні системи та на максимізацію транзитного потенціалу України.

Стратегія пропонує структуру впровадження реформ, необхідних для транспортної галузі. Вона також зводить фундамент урядової координації дій фінансових організацій для розвитку та впровадження комплексної інвестиційної програми галузі з чітко зазначеними пріоритетами.

У 2013 р. було створене вперше в морській галузі країни державне підприємство “Адміністрація морських портів України” об’єднало 18 портів галузі та два підприємства – “Дельта-лоцман” і “Керченська поромна переправа”. У знову створеній структурі портової галузі сьогодні працює 11 тисяч осіб.

АМПУ здійснює нині утримування портової інфраструктури відповідно до їх паспортних характеристик. Мова йде про підтримання глибин та ремонт гідротехнічних споруд у Бердянську, Одесі, Маріуполі, Ізмаїлі. Адміністрація морських портів взяла в свої руки ініціативу з реалізації тих проектів, які розгорнулися до набрання чинності новим законом про порти. А саме, реконструкція підхідного каналу в ДП “Морський торговельний порт Південний”, до глибини 21 метр;

будівництво в Одеському морському торговельному порту контейнерного терміналу (введення його в експлуатацію заплановано на 2014 рік). Під контролем АМПУ опинилися будівництво універсального причалу в порту Феодосія та реалізація спільного із приватним інвестором проекту будівництва зерноперевантажувального комплексу на території колишнього судноремонтного заводу. У найближчих планах – початок будівництва додаткового криголама для Азовського моря, оскільки нині в Україні працює тільки одне судно криголамного типу [14].

Проблемою є забезпечення всім суб'єктам рівного доступу до об'єктів портової інфраструктури. Однак, з точки зору створення конкурентних умов, морські порти і підприємства, що у них працюють, сьогодні недостатньо конкурентоспроможні.

Реалізація Закону “Про морські порти” виявила низку дуже гострих проблем, відсутність рішення з яких може привести до руйнівних процесів у портовій галузі, а саме, проблеми фінансування тих завдань, які вирішує АМПУ. Передбачуваний на 2014 рік дефіцит фінансування портової галузі становитиме 1 мільярд гривень.

Головні джерела фінансування портової галузі – портові збори, які зобов'язані використовуватися винятково на розвиток портової інфраструктури. Сьогодні вони найвищі, порівняно з іншими державами Чорноморського басейну. Для того щоб українські порти були конкурентні порівняно з портами інших держав, портові збори необхідно знижувати.

Україна сьогодні – єдина країна в Чорноморському регіоні, яка не виділяє дотації на будівництво під'їзних шляхів до морських портів з державного бюджету. У всіх портах, що конкурують із українськими, такі дотації обчислюються мільйонами доларів. В Україні будівництво портових залізниць, естакад, автодоріг, під'їзних колій, підхідних каналів, акваторій здійснювалося винятково за рахунок портових зборів [14].

Завдяки своєму географічному положенню Україна має величезний потенціал розвитку портової галузі. Уряд має намір залучити інвестиції в розвиток українських портів. Для цього Кабінет Міністрів приведе українське законодавство у відповідність до світових стандартів.

Зокрема, це стосується уніфікації вітчизняного законодавства з метою чіткого виконання обов'язків щодо утримання і модернізації гідротехнічних споруд, які мають стратегічне значення і залишаються в державній власності. Адже саме це є найважливішою складовою залучення в наші порти інвесторів, які хочуть бути впевнені, що у морських портах України буде забезпечено дотримання сучасних європейських та світових стандартів безпеки судноплавства та ефективної обробки суден і вантажів.

За експертними даними, йде активна робота з приведення нормативних актів Міністерства інфраструктури та підпорядкованих підприємств у відповідність з Законом України “Про морські порти

України”. Зокрема, вносяться зміни до Положення про Регістр судноплавства.

У відповідності з Законом України “Про морські порти України” вже внесено зміни до Положення про Міністерство інфраструктури, якими введено основне поняття “гідротехнічні споруди водотранспортного комплексу”. Це об’єднує різні типи і найменування гідротехнічних споруд. Тепер необхідно внести відповідні зміни до Положення про Регістр судноплавства України.

Експерти відзначають, що проводяться відомством заходи проводяться на виконання Стратегії розвитку морських портів до 2038 року, яка прийнята в 2013 р. у відповідності з Законом України “Про морські порти”.

Документ передбачає в довгостроковій перспективі збільшення щорічної переробки товарів портами до 210 млн тонн, залучення 26 млрд грн приватних інвестицій на розвиток об’єктів портової інфраструктури. Також у планах Стратегії підвищити на 80% ефективність використання перевалочних комплексів морських портів, створити 15 тис. робочих місць, підвищити екологічну безпеку портів, повідомляють експерти.

За інформацією Міністерства інфраструктури капітальні інвестиції в рамках державно-приватного партнерства на 25 років у три морських торговельних порти Одеської області – Одеський, Іллічівський та Південний – можуть становити 70 млрд грн.

В Іллічівському морському торговому порту розпочато поетапний перехід на єдину електронну систему документообігу.

Використання скануючих систем в Одеському морському торговому порту (ОМТП) дозволило збільшити рівень добровільної сплати мита до 4-8 млн грн на добу, а кількість транзиту через Одеську митницю після початку використання GPS-замків (з 5 серпня 2013 року) зменшилася в сім разів. Про це повідомила прес-служба Міністерства доходів і зборів з посиланням на дані, оприлюднені головою відомства.

Українська суднобудівна і портова галузь також готується приступити до роботи в програмі державно-приватного партнерства. Для цього українські порти готують техніко-економічні обґрунтування з метою залучення інвестицій. Це дозволить вивести сектор на новий виробничий рівень, істотно підняти обсяги вивантаження-завантаження, налагодити високий рівень інфраструктури і поповнити Державний бюджет.

21 жовтня 2013 р. проведено експериментальний запуск нового зерноперевантажувального комплексу ТОВ “Бруклін-Київ” в Одеському морському торговому порту (ОМТП). Будівництво нового зернового терміналу здійснювалося в рамках спільного інвестиційного проекту Адміністрації морських портів України (АМПУ), Одеського порту і спільної українсько-британської компанії “Бруклін-Київ”.

17 грудня 2013 р. у Міністерстві інфраструктури України обговорили питання подальшого розвитку морських портів України.

Головними цілями роботи були і залишаються підвищення конкурентоздатності та ефективності роботи галузі, її модернізація у партнерстві з приватними інвесторами.

Відповідно до Закону України “Про морські порти України” у липні цього року розпорядженням Кабінету Міністрів України була затверджена Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року. Враховуючи базові засади цього документу, до 8 січня 2014 року, потрібно подати до Кабінету Міністрів Плани розвитку 18 морських портів, які мають містити три перспективи: короткострокову, середньострокову та довгострокову. І подальший розвиток та функціонування морських портів відбуватиметься відповідно до затверджених Урядом Планами. АМПУ разом з Радами портів розробила проекти цих документів і на сьогодні вони сформовані з урахуванням усіх зауважень та пропозицій від членів Рад портів, до яких згідно з Законом “Про морські порти України” сьогодні входять не лише державні підприємства, але й приватні інвестори, які реалізують свої проекти на територіях морських портів».

Кожен План розвитку порту містить 5 напрямків: днопоглиблення, розвиток інфраструктури морських терміналів, розвиток автомобільної та залізничної інфраструктури, а також інвестиції у інші напрямки.

Висновки. Морські і річкові порти як в Україні, так і в інших республіках СНД та й у всьому світі є постійними і надійними джерелами доходів у сфері транспортного бізнесу, а також поповнень до бюджету всіх рівнів, не дивлячись на дуже високі портові збори і особливо податки.

Інвестиції виступають дієвим важелем здійснення структурної перебудови економіки, розв’язання соціальних і економічних проблем. Ключовими завданнями державного управління є покращення інвестиційного клімату, активізація інвестиційної активності, нагромадження інвестиційних ресурсів та їх концентрація на пріоритетних напрямках розвитку економіки.

Використані джерела інформації:

1. Матеріали сайту Державного підприємства “Адміністрація морських портів України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.uspa.gov.ua.
2. Матеріали сайту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Матеріали сайту Міністерства інфраструктури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mtu.gov.ua>.
4. Закон України “Про морські порти України” від 17.05.2012 № 4709-VI. Редакція від 11.08.2013.
5. Розпорядження КМУ “Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року”. Стратегія від 11.07.2013 № 548-р.

6. Дергаусов М. М. Управління морськими портами України в умовах глобалізації економіки / М.М.Дергаусов // Економіка України. - 2001. – № 11. – С.28 – 30.
7. Заволока С. М. Формування стратегії оновлення основних фондів морських портів України // Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. – О., 2004. – Вип.19. – С.72–79.
8. Ковалевич В. Н. Про інвестиції в морські порти України // Економіка : проблеми теорії та практики. – Д., 2009. – Вип.190, т.3. – С.870–876.
9. Крыжановский С. В. Формирование рыночной стратегии деятельности морских портов // Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. – Одеса, 2004. – Вип.20. – С.34–47.
10. Степанов О. Н.. Стратегическое управление развитием морского порта. – Одесса : Астропринт, 2009. – 323 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, І. В. Розпутенко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
12. Закон України про інвестиційну діяльність № 1560 від 18 верес. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 47. Ост. ред. від 10.10.2013 р.
13. Крыжановский С. В. Формирование рыночной стратегии деятельности морских портов // Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. – Одеса, 2004. – Вип.20. – С.34–47.
14. Воронков В. Щоб інвестиційний фарватер залишався чистим [Електронний ресурс] / В.Воронков // Інформаційний портал “Голос України” від 20.11.2013. – Режим доступу : <http://golosukraine.com>.

References:

1. Materialy sajtu Derzhavnoho pidpriemstva “Administratsiia mors'kykh portiv Ukrainy” [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : www.uspa.gov.ua.
2. Materialy sajtu Kabinetu Ministriv Ukrainy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Materialy sajtu Ministerstva infrastruktury [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.mtu.gov.ua>.
4. Zakon Ukrainy “Pro mors'ki porty Ukrainy” vid 17.05.2012 № 4709-VI. Redaktsiia vid 11.08.2013.
5. Rozporiadzhennia KMU “Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku mors'kykh portiv Ukrainy na period do 2038 roku”. Stratehiia vid 11.07.2013 № 548-r.
6. Derhausov M. M. Upravlinnia mors'kymy portamy Ukrainy v umovakh hlobalizatsii ekonomiky / M.M.Derhausov // Ekonomika Ukrainy. - 2001. – № 11. – S.28 – 30.
7. Zavołoka S. M. Formuvannia stratehii onovlennia osnovnykh fondiv mors'kykh portiv Ukrainy // Rozvytok metodiv upravlinnia ta hospodariuvannia na transporti. – O., 2004. – Vyp.19. – S.72–79.
8. Kovalevych V. N. Pro investytsii v mors'ki porty Ukrainy // Ekonomika : problemy teorii ta praktyky. – D., 2009. – Vyp.190, t.3. – S.870–876.
9. Kryzhanovskij S. V. Formyrovanye rynochnoj stratehyy deiatel'nosti mors'kykh portov // Rozvytok metodiv upravlinnia ta hospodariuvannia na transporti. – Odesa, 2004. – Vyp.20. – S.34–47.
10. Stepanov O. N.. Stratehicheskoe upravlenye razvytyem morskoho porta. – Odessa : Astroprynt, 2009. – 323 s.
11. Entsiklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, I. V. Rozputenko ta in. ; za red. Yu. V. Kov-basiuka, V. P. Troshyns'koho, Yu. P. Surmina. – K. : NADU, 2010. – 820 s.

12. Zakon Ukrainy pro investytsijnu diial'nist' № 1560 vid 18 veres. 1991 r. // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 1991. – № 47. Ost. red. vid 10.10.2013 r.
13. Kryzhanovskij S. V. Formyrovanye rynochnoj stratehyy deiatel'nosti morskykh portov // Rozvytok metodiv upravlinnia ta hospodariuvannia na transporti. – Odesa, 2004. – Vyp.20. – S.34–47.
14. Voronkov V. Schob investytsijnyj farvater zalyshavsia chystym [Elektronnyj resurs] / V.Voronkov // Informatsijnyj portal “Holos Ukrainy” vid 20.11.2013. – Rezhym dostupu : <http://golosukraine.com>.

Рецензент: Малиш Н.А., д.держ.упр. професор

УДК: 378: 378.147-057.87

Панченко Г.В.,

асистент кафедри дистанційного
навчання ІЗДН НАУ;

Устюгова Л.С.,

асистент кафедри дистанційного
навчання ІЗДН НАУ

КОНТРОЛЬ ЗНАТЬ СТУДЕНТІВ ДИСТАНЦІЙНОЇ ФОРМИ НАВЧАННЯ

Анотація. У статті обґрунтована сутність понять «контроль знань», «моніторинг», «контроль знань студентів дистанційної форми навчання», охарактеризовано оцінювання студентів за кредитно модульною системою, що відповідає Болонському процесу. Особлива увага зосереджена на проведенні тестового поточного та підсумкового контролів після закінчення логічно завершеної частини лекційних та практичних занять. Для отримання об'єктивних результатів запропоновано системний підхід використання різних видів тестів. Розглянуто дві методики проведення лекцій при дистанційній формі навчання та запропоновано механізми контролю засвоєння нової інформації студентами.

Ключові слова: контроль знань, моніторинг, контроль студентів дистанційної форми навчання, кредитно-модульна система оцінювання.

Панченко А.В.,

асистент кафедри дистанційного навчання ІЗДО НАУ;

Устюгова Л.С.,

асистент кафедри дистанційного навчання ІЗДО НАУ

КОНТРОЛЬ ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ ДИСТАНЦИОННОЙ ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ

Аннотация. В статье обоснована сущность понятий «контроль знаний», «мониторинг», «контроль знаний студентов дистанционной формы обучения», охарактеризовано оценивание студентов по кредитно-модульной системе, которая соответствует Болонскому процессу. Особенное внимание сосредоточено на проведении тестового текущего и итогового контролей по окончанию логично завершённой части лекционных и практических занятий. Для получения объективных результатов предложен системный подход использования различных видов тестов.

Рассмотрены две методики проведения лекций при дистанционной форме обучения и предложены механизмы контроля усвоения новой информации студентами.

Ключевые слова: контроль знаний, мониторинг, контроль студентов дистанционной формы обучения, кредитно-модульная система оценки.

Panchenko A.V.,

assistant chair of distance learning IZDO NAU;

Ustyugova L.S.,

assistant chair of distance learning IZDO NAU

CONTROL OF KNOWLEDGE OF STUDENTS OF REMOTE FORM OF EDUCATION

Annotation. The article substantiates the essence of concepts of «control knowledge», «monitoring», «monitoring of student learning distant form of education». It is characterized the main components of carrying monitoring of student learning according to the Regulation about the organization of educational process in higher education institutions, that operated until Ukraine's accession to the Bologna process and is acting in this period. The concepts are defined of both the model of credit modular system of educational process and its components: a credit scoring, module.

A special attention is focused on carrying out the test current and final control after the end of part logically completed theoretical and practical classes, methods of control knowledge of students of distance learning. In particular, it is examined in detail test control and its most prevalent types: previous, forming, diagnostic, final. It is substantiated the necessity of application of a systematic approach to obtain the objective test results and allocated its main stages: preparatory, clarifying and organizing. The application of automated monitoring systems of student learning is characterized use concerning use at the assessed lectures, laboratory works under the conditions in distance learning. The off-line and on-line techniques of carrying out lectures are described. It is offered means of control student's learning new information by lecturer. It is outlined methods of laboratory works at distance learning: realization with software simulator or by managing real laboratory equipment with remote access by using communication facilities. The rules of creation laboratory works for students of distance form education are defined.

It is indicated the importance of using communities networking that allow to expand organizational capabilities of distance support preparing students to seminars, laboratory works (in any form of education) or control in any form and contribute to realization the principles of personally and practice oriented learning that improves their training achievement.

Key words: control knowledge, monitoring, control of students distance form education, credit-module system estimation.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси в системі освіти України пов'язані зі світовими глобальними суспільно-політичними та соціально-економічними змінами. Для досягнення високого рівня освіти необхідно забезпечити належний рівень моніторингу та контролю за освітніми процесами, передусім у вищій школі. Водночас, у системі контролю за якістю підготовки студентів і нині здебільшого переважають «традиційні» форми оцінювання. Незважаючи на те, що за тривалий період свого існування традиційний контроль знань студентів зазнав значних організаційних змін, його суть залишилася тією ж самою – оцінку знань у

кожному конкретному випадку здійснює людина-екзаменатор, причому робить це безсистемно. Що значною мірою впливає на суб'єктивність оцінок та відсутність у студентів стимулу до систематичної самостійної роботи.

Особливої актуальності зазначена проблема набула із впровадженням дистанційної форми навчання. У даній формі навчання через віддаленість між студентом та викладачем виникають додаткові труднощі при проведенні контролю знань, які потребують вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визнаними світовими науковими школами в галузі освітніх вимірювань є Служба тестування у галузі освіти ETS (США), Національний фонд досліджень у галузі освіти NFER (Англія), Інститут педагогічних вимірювань (СІТО). У системі освіти зарубіжні та вітчизняні науковці давно намагаються відшукати шляхи подолання негативних аспектів й альтернативні рішення контролю знань учнів та студентів. Перевірка знань за допомогою тестів стала вагомим елементом наукових досліджень В. Доскіна, Б. Володіна. Визначення теоретичних проблем контролю знань як одного з методів педагогічного стимулювання знайшли відображення у наукових доробках І. Булаха, Н. Буринської, Н. Наумова, Н. Тализіної та ін. Обґрунтування та ефективність тестових методик контролю розглядали В. Аванесов, В. Безпалько, Т. Ільїна, Г. Князев. Підходи до контролю знань і умінь студентів вищих навчальних закладів (ВНЗ) досліджували С. Архангельський, В. Аванесов, Г. Князев, В. Козаков та ін. Можливості сучасних систем проведення автоматизованого модульного контролю знань досліджували Л. Волощук, О. Розновець, В. Сперанський. Проте на сучасному етапі розвитку навчально-виховного процесу у ВНЗ України контроль знань потребує подальших розробок особливо дистанційна форма навчання.

Мета статті полягає у розкритті сутності контролю знань студентів дистанційної форми навчання та розроблення рекомендацій щодо його проведення для різних форм організації освітньої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Модернізація освітньої галузі на сучасному етапі розвитку нашої країни затверджена наступними документами: Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, Закон про вищу освіту, Положення про дистанційне навчання. Основними напрямками якнайшвидшого розвитку науки є запровадження освітніх інновацій та сучасних інформаційних технологій. Особлива увага надається необхідності забезпечення особистісно-орієнтованого навчання, моніторингу освітнього процесу і підвищення якості освітніх послуг. Проблема якості освітніх послуг є однією з ключових (поруч із рівним доступом до якісної освіти) для системи освіти будь-якої країни.

Основним показником якості навчання в ВНЗ є успішність студентів. Невід'ємною частиною процесу навчання є система контролю знань, що спрямована на виявлення результатів теоретичного і практичного засвоєння навчального матеріалу. Традиційна система контролю знань відповідно до Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах (1993) передбачала поточний та підсумковий контроль. Також ВНЗ мав можливість використовувати модульну та інші форми підсумкового контролю після закінчення логічно завершеної частини лекційних та практичних занять і їх результати враховувати при виставленні підсумкової оцінки. Підсумковий контроль включав семестровий контроль та державну атестацію студента. Семестровий контроль проводився у формі семестрового екзамену, диференційованого заліку або заліку з конкретної навчальної дисципліни. Оцінювання екзаменів відбувалося за чотирибальною шкалою («відмінно», «добре», «задовільно», «незадовільно»), а заліків – за двобальною шкалою («зараховано», «незараховано») [4]. При оцінюванні відповідей студентів звичними ступенями не вдавалося домогтися об'єктивності та достовірності. Для забезпечення більшої об'єктивності ВНЗ експериментально використовували методику рейтингових оцінок.

Із входженням української системи освіти до Болонського процесу замість традиційного поняття «контроль» все частіше використовується поняття «моніторинг». Моніторинг – це безперервні контролюючі дії в системі «викладач-студент», що дозволяє спостерігати і корегувати в міру необхідності просування студента від незнання (недостатності знання) до знання. Моніторинг – це регулярне відстеження якості засвоєння знань в навчальному процесі. Повний спектр функцій моніторингу розкривається із впровадженням кредитно-модульної системи організації навчального процесу.

Кредитно-модульна система організації навчального процесу (КМСОНП) – це модель, яка ґрунтується на поєднанні модульних технологій навчання та залікових освітніх одиниць (залікових кредитів) [3]. Як зазначено в Положенні «Про впровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу» (2005):

- заліковий кредит – це завершена задокументована частина (навчальної дисципліни, практики, курсового проектування тощо) навчання студента, що підлягає обов'язковому оцінюванню та зарахуванню. У заліковому кредиті оцінюються всі види навчальної діяльності студента, що формують компетенції;
- модуль – це задокументована завершена частина освітньо-професійної програми (ОПП) (навчальної дисципліни, практики, державної атестації), що реалізується відповідними видами навчальної діяльності студента (лекції, практичні, семінарські,

лабораторні заняття, самостійна та індивідуальна робота, практики, контрольні заходи, кваліфікаційні роботи).

Підсумкова оцінка з навчальної дисципліни повинна визначатися як середньозважена результатів засвоєння окремих залікових модулів.

КМСОНП має за мету поставити студента перед необхідністю регулярної навчальної роботи протягом усього семестру з розрахунком на майбутній професійний успіх. Для реалізації кредитно-модульної системи необхідні об'єктивні методи контролю знань студентів, результатом яких будуть однозначні оцінки.

Поряд із застосуванням традиційних методів контролю знань студентів набув широкого поширення тестовий контроль. Стрімке зростання швидкодії комп'ютерних систем, зменшення цін на обчислювальну техніку, поява стабільних та об'єктно-орієнтованих систем програмування, збільшення пропускну можливості каналів зв'язку дозволило отримати системи тестування, що дозволяють об'єктивно, швидко і надійно оцінювати знання студентів, пропонуючи сучасні форми взаємодії з ними, що особливо актуально для оцінювання студентів дистанційної форми навчання. Визначальними показниками успішного навчання у ВНЗ є: оволодіння студентами відповідними прийомами роботи, їх самостійність, творчі підходи при застосуванні знань і умінь на практиці тощо.

Як показує практика, найбільшого поширення залежно від мети проведення набули наступні види тестів: попередній, формувальний, діагностичний, підсумковий, кожен з яких має своє призначення, об'єм матеріалу для оцінювання та характеристики (таблиця).

Таблиця

Види тестів та їх призначення

Вид тесту	Призначення	Об'єм матеріалу, що оцінюється, та характеристика
попередній	оцінка початкових здібностей	нескладний, охоплює невеликий діапазон базових знань з теми
формувальний	оцінювання ступеню оволодіння матеріалом і забезпечення зворотного зв'язку зі студентом	обмежений сегмент навчання (модуль, розділ, глава)
діагностичний	визначення труднощів у навчанні, фокусується на поширених помилках	характеризується великою кількістю питань, що стосуються конкретної галузі
підсумковий	для оцінки широкого діапазону результатів навчання, очікуваного в кінці навчального процесу	оцінює курс навчання, містить питання вищого рівня складності, ніж інші види тестів.

Примітка: розроблено на основі джерела [5, с. 180].

Для отримання об'єктивних результатів тестування необхідно використовувати системний підхід щодо використання усіх видів тестів, в якому виділяють наступні основні етапи:

- підготовчий етап (за матеріалами дисципліни формують кількість контрольних заходів, форми контролю, шкалу оцінювання, теоретичні питання, практичні завдання);
- уточнюючий етап (вибирається методика контролю, склад тестових завдань, проводиться попередній розрахунок показників і параметрів);
- організаційний етап (обробка результатів після проведення тестування) [1].

Одним з найбільш актуальним напрямків розвитку спеціалізованих систем тестового контролю знань є застосування програмного забезпечення, що є потужним засобом підвищення якості навчального процесу в закладах освіти і значною мірою допомагає підтримувати необхідний освітній рівень студентів. Використання нових технологій у процесі навчання не тільки підвищує інтерес студентів до засвоєння знань, але й дозволяє підвищити ефективність контролю. Порівняно з традиційними формами (залік, екзамен, опитування) використання систем автоматизованого проведення контролю знань значно заощаджує час на підготовку великої кількості варіантів та на оцінку результатів, а також сприяє активізації процесу вивчення матеріалу.

Варто зазначити, що дослідження стану контролю знань студентів із застосуванням тестових вимірювачів виявило певні проблеми при використанні тестового методу контролю: недостатня кількість тестів, ненадійність та сумнівність результатів, що найбільш яскраво проявляються у процесі дистанційного навчання. При цьому головним механізмом оцінки отриманих знань та вмінь студентів, як і раніше, є контроль, хоча він за умов сучасного розвитку інформаційних технологій приймає форми і методи, відмінні від традиційних.

На сьогодні дистанційна форма навчання за своєю суттю являється ближче до очної, чим до заочної, до якої її зараховують. При очній формі навчання контроль викладачем засвоєння інформації студентами йде практично в автоматичному режимі на практичних заняттях і навіть лекціях за допомогою зворотного зв'язку – викладач бачить реакцію слухачів на кожну фразу або формулу, визначає необхідність зупинитися детальніше на якійсь частині матеріалу. При дистанційній формі таку форму контролю проводити значно складніше.

Розглянемо дві методики проведення лекцій при дистанційній формі навчання. Перша – студент, слухає off-line лекцію, виконує завдання і відсилає їх викладачеві. В такій ситуації проконтролювати викладачеві складність, доступність для студента викладеного матеріалу майже неможливо.

Друга – студент знаходить у віртуальній аудиторії та прослуховує on-line лекцію одноосібно або з групою за допомогою програмного забезпечення. При використанні програм відеозв'язку для on-line лекції в залі відключені мікрофони і лектору практично неможливо оцінити реакцію слухачів, якщо конференція є розділеною територіально, так званою «персональною», коли кожен слухач знаходиться за власним комп'ютером і не бачить один одного. У програмах відеоконференцій основною дійовою особою є лектор, а також той, хто піднімає руку (прапорець) у діалоговому вікні програми. Дії інших ніяк не контролюються, реакції не оцінюються. Студент, що сидить за своїм комп'ютером і не розуміє подану інформацію, не бачить реакції «залу», вважає, що усі окрім нього розуміють, робить вигляд, що знає, про що йде мова. Лектор навіть за умови, що бачить обличчя слухачів на екрані, не може оцінити рівень сприйняття викладеного матеріалу. Цю проблему вирішують так звані «переговори в залі» – чати, коли студент, не відволікаючи лектора, може звернутися до колеги за поясненнями, а лектор може оцінити рівень сприйняття матеріалу за активністю такого чату.

Треба зауважити що існують деякі утруднення проведення лекції в такому форматі. Не у всіх програмах відеоконференцій передбачена функції додаткового чату (основний чат – це роздача матеріалів викладачем студентам, а додатковий – спілкування між студентами, обидва чати йдуть паралельно і не заважають один одному). Такий чат виконує функцію зворотного зв'язку між лектором і слухачем, а відповідно і контроль лектором засвоєння інформації.

Виконання лабораторних робіт при очній формі навчання не викликає особливих труднощів, тоді як при дистанційній формі є досить проблематичним. При розроблені лабораторних практикумів для студентів дистанційної форми у необхідно притримуватися наступних правил:

- викладення матеріалу повинно бути логічно систематизовано з розвиненою гіпертекстовою структурою, чіткою послідовністю, взаємозв'язком частин, наявністю перехресних посилань, можливістю розгалуженого алгоритму виконання лабораторної роботи;

- система управління структурою має бути зручною для користувачів, тобто давати можливість викладачу встановлювати рівень складності або послідовності представлення матеріалу, що дозволяє один і той же навчальний матеріал використовувати для студентської аудиторії різної ступені підготовленості;

- для максимального наближення до реальних умов навчання використовувати звук, анімацію, графічні вставки, слайд-шоу, відеозаписи тощо;

- передбачити можливість продовження ходу лабораторної роботи з того моменту, на якому була перервана через розрив зв'язку;

– забезпечити підсистему моніторингу правильності виконання.

Проведення лабораторних робіт при дистанційній формі навчання може бути здійснено двома методами: виконання за допомогою програмного симулятора (тренажеру) або управління реальним лабораторним обладнанням з віддаленим доступом за допомогою засобів комунікації [2].

Також треба зазначити важливість використання мережевих спільнот, які дозволяють розширити організаційні можливості дистанційної підтримки підготовки студента як до семінарських занять, лабораторних практикумів (при очній формі навчання), так і до контролю в будь-якій формі, та сприяють реалізації принципів особистісно- та практико-орієнтованого навчання, що покращує їх навчальні досягнення.

Висновки. Сучасні стратегії розвитку освітньої сфери України та наукові розвідки щодо контролю знань студентів мають бути спрямовані на подальшу розбудову національної системи освіти, трансформацію та інтеграцію в європейське та світове освітнє співтовариство, з урахуванням вітчизняних та світових досягнень у галузі якості та моніторингу. Із впровадженням кредитно-модульної системи організації навчального процесу широкого розповсюдження набув моніторинг як безперервні контролюючі дії в системі «викладач-студент», що дозволяє постійно відслідковувати просування студента «від незнання до знання».

Системність забезпечується через зростання швидкодії комунікаційних технологій шляхом використання різних видів тестів. Зазначене особливо актуально для дистанційної форми навчання студентів. Водночас подальшого дослідження потребують порівняння існуючих освітніх автоматизованих систем тестування, систем, які мають функціональні можливості контролю сприйняття студентами нового матеріалу (під час відеоконференції) тощо з метою визначення оптимального вибору на сучасному ринку комп'ютерних освітніх систем.

Використані джерела інформації:

1. Гладка Л. І. Системний підхід до оцінки якості знань у формі комп'ютерного тестування. [Електронний ресурс] / Л. І. Гладка // Науковий вісник Донбасу. – 2014. – № 2. – Режим доступу: <http://nvd.luguniv.edu.ua/archiv/NN26/9.pdf>
2. Ефимов Е. Н. Сравнительный анализ образовательных систем тестирования по критерию функциональной полноты. [Электронный ресурс] / Е.Н. Ефимов, М.Ю. Денисов, Е.В. Жилина // Управление экономическими системами. – 2012. – № 4. – Режим доступу: <http://www.uecs.ru/instrumentalnii-metodyekonomiki/item/1236-2012-04-09-07-23-03>.
3. Наказ «Про впровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу» від 30.12.2005 р. №774.–[Електронний ресурс].–Режим доступу: www.mon.gov.ua/images/files/osvita/Evrouintehraciya/mon_812.doc
4. Наказ «Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах» від 2.06.93 р. № 161. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0173-93>

5. Розновець О.І. Можливості сучасних систем автоматизованого тестування для проведення модульного контролю знань. / О.І. Розновець, В.О. Сперанський, Л.А. Волощук // Проблеми освіти: Наук.-метод. зб. НМЦ ВО МОН України. – К., 2005. – Вип. 45: Болонський процес в Україні. Ч.1. – С. 179-183.

References:

1. Hladka L. I. Systemnyj pidkhid do otsinky iakosti znan' u formi komp'uternoho testuvannia. [Elektronnyj resurs] / L. I. Hladka // Naukovyj visnyk Donbasu. – 2014. – № 2. – Rezhym dostupu: <http://nvd.luguniv.edu.ua/archiv/NN26/9.pdf>
2. Efymov E. N. Sravnytel'nyj analiz obrazovatel'nykh system testyrovanyia po kryteriyu funktsyonal'noj polnoty. [Elektronnyj resurs] / E.N. Efymov, M.Yu. Denysov, E.V. Zhylyna // Upravlenye ekonomycheskymy systemamy. – 2012. – № 4. – Rezhym dostupu: <http://www.uecs.ru/instrumentalnii-metodyekonomiki/item/1236-2012-04-09-07-23-03>.
3. Nakaz «Pro vprovadzhennia kredytno-modul'noi systemy orhanizatsii navchal'noho protsesu» vid 30.12.2005 r. №774.–[Elektronnyj resurs].–Rezhym dostupu: www.mon.gov.ua/images/files/osvita/Evrointehraciya/mon_812.doc
4. Nakaz «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro orhanizatsiiu navchal'noho protsesu u vyschykh navchal'nykh zakladakh» vid 2.06.93 r. № 161. – [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0173-93>
5. Roznovets' O.I. Mozhlyvosti suchasnykh system avtomatyzovanoho testuvannia dlia provedennia modul'noho kontroliu znan'. / O.I. Roznovets', V.O. Sperans'kyj, L.A. Voloschuk // Problemy osvity: Nauk.-metod. zb. NMTs VO MON Ukrainy. – K., 2005. – Vyp. 45: Bolons'kyj protses v Ukraini. Ch.1. – С.

Рецензент: Іваницька О.М., д.держ.упр., професор

УДК:351:17.022.1(004;321.7)

Руднева В.Ю.,

аспірант кафедри інформаційної політики та технологій
Національної академії державного управління
при Президентіві України

**КУЛЬТУРНА ДИПЛОМАТІЯ: ВДОСКОНАЛЕННЯ
ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ПЕРЕХІД ДО
КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Анотація. На основі аналізу зарубіжного досвіду визначено роль комунікації та засобів масової інформації у становленні демократичного суспільства, значення політичної соціалізації як ознаки демократії, встановлено значення впливу глобалізації на процес формування інформаційної та комунікативної політики, розглянуто основні принципи культурної дипломатії Німеччини.

Ключові слова: засоби масової інформації, демократія, інформаційна політика, імідж держави, комунікативна політика, культурна дипломатія, інформаційний простір, глобалізація.

Руднева В.Ю.,

аспірант кафедри информационно
политики и технологий Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины

КУЛЬТУРНАЯ ДИПЛОМАТИЯ: УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА И ПЕРЕХОД К КОММУНИКАТИВНОЙ ПОЛИТИКЕ

Аннотация. На основе анализа зарубежного опыта определены роль коммуникации и средств массовой информации в становлении демократического общества, значение политической социализации как признака демократии, установлено значение влияния глобализации на процесс формирования информационной и коммуникативной политики, рассмотрены основные принципы культурной дипломатии Германии.

Ключевые слова: средства массовой информации, демократия, информационная политика, имидж государства, коммуникативная политика, культурная дипломатия, информационное пространство, глобализация.

Rudneva V.Y.,

graduate student of Information Policy and Technology of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine

CULTURAL DIPLOMACY: IMPROVING INFORMATION POLICY AND TRANSITION TO COMMUNICATION POLICY

Annotation. On a base of analysis of domestic and foreign experience was defined a role of communication and media in a democratic society, the importance of political socialization as a sign of democracy, defined the impact of globalization on the development of information and communication policy, the basic principles of cultural diplomacy in Germany.

This article is aimed to research topical state administration issues, in particular – determination of the role of cultural diplomacy during the process of state information policy implementation and its transformation to communicative policy. On the ground of analysis of foreign experience there were determined the following: the role of communication and mass media in creating of democratic society, the meaning of political socialization as signs of democracy, the meaning of globalization influence on forming informational and communicative policy process, main principles of cultural diplomacy of German were also examined.

To achieve the aim the author considers the German practice in determination of communication and mass media role in creating of democratic society, the meaning of political socialization as signs of democracy, the meaning of globalization influence on forming informational and communicative policy process, main principles of cultural diplomacy of German.

In this article the issues of such global processes as transcultural communication influence on process forming and state information policy realization are considered at sufficient analytical level. In the opinion of Rudneva V. Y., transcultural communicational “cultural diplomacy” technology takes into account the global tendency.

Accounting the following, there is a growing need in making corrections in national view of global informational space, and overview necessity of attitude toward the national informational space. The author is assured that these two factors are determined the need to conception reissue of cultural diplomacy using within the frame of image state forming.

In its turn, it ought to be noted, that this topic needs the following consideration in order to research all aspects of cultural diplomacy using as state image forming technology and its adaptation to new trends of informational society development.

The results of this research could be used in methods determinations which are necessary for positive image forming of Ukraine.

Keywords: media, democracy, information policy, state image, communications policy, cultural diplomacy, information space, globalization.

Постановка проблеми. Формування позитивного іміджу держави – це завдання державної інформаційної політики. Остання, у свою чергу, зважаючи на перехід до інформаційного суспільства, поступово трансформується у комунікативну політику.

Враховуючи основні риси кожного етапу розвитку інформаційного суспільства, ключовим принципом, який відрізняє нижчий рівень від вищого, є ступінь забезпечення інтерактивності. Тобто, рівень залучення громадян до процесу прийняття рішень на державному рівні.

Найвищий ступінь включення громадськості досягається за проактивної моделі. Вона передбачає взаємодію з громадськістю у режимі онлайн через спеціальні онлайн-сервіси, що відноситься до області вивчення масової комунікації.

Як зазначалося вище, стрижневим принципом комунікативної політики є залучення громадськості до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. З метою дотримання цього принципу, ефективним шляхом стимулювання уваги громадськості до подій державного значення та підтримки активної громадської позиції в Україні залишається інформаційна та просвітницька робота через засоби масової інформації.

Враховуючи процес глобалізації інформаційного простору, інформаційна політика, а далі – і комунікативна, повинні враховувати необхідність взаємодіяти не тільки із цільовими аудиторіями у рамках однієї країни, а й із світовим співтовариством, зокрема, діаспорами, партнерськими організаціями, міста-побратимами та країнами із спільними культурними надбаннями. Саме ці фактори враховує культурна дипломатія.

Аналіз основних досліджень і публікацій. В основу статті покладено наукові праці зарубіжних дослідників у галузі політології, комунікативістики та іміджелогії. Зокрема, враховано висновки щодо ролі комунікації та засобів масової інформації у становленні демократичного суспільства (Р. Маркус, П. Бурдье, Н. Луманн, Б. Томас), значення політичної соціалізації як ознаки демократії (Г. Штрамайер, Р. Маркус), вплив глобалізації на процес реалізації інформаційної та комунікативної політики (А. Хепп, Х. Ласуелл), принципів реалізації культурної дипломатії Німеччини (К.-Ю. Масс, Г. Шютте, О. Зінгер, У. Россбах).

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Однією із держав, яка успішно впроваджує одну з таких технологій, – культурну дипломатію, – є Німеччина. Тому німецький досвід у цьому питанні є цінним та потребує вивчення.

Дана стаття є спробою аргументувати ключові елементи, що повинні бути враховані при застосуванні технології „культурна дипломатія”. Осмислення кожного етапу у межах конкретної країни надасть змогу у подальшому розробити чіткий план заходів із формування іміджу держави як у межах самої країни, так і у глобальному інформаційному просторі.

Мета статті – визначити роль культурної дипломатії у процесі провадження державної інформаційної політики та її трансформації у комунікативну політику.

Виклад основного матеріалу. Ще за античних форм демократії зв'язки з громадськістю були складовою політичного дискурсу. За сучасних демократій в умовах політичної відкритості посередницьку роль між політиками та громадськістю взяли на себе засоби масової комунікації. Відповідно до твердження Р. Маркуса, комунікація – це центральний структурний елемент демократичної системи. Особливість її ролі автор аргументує твердженням: все, що ми знаємо про політику, ми здебільшого дізнаємося виключно із засобів масової інформації [1, с. 13].

Досліджуючи питання політичної комунікації та роль засобів масової інформації у вирішенні цих питань, Р. Маркус зосереджує свою увагу на функціях та впливах мас-медіа на правлячі кола та громадськість у процесі дискусії між ними. Цю взаємозалежність він охарактеризував шляхом опису особливостей засобів масової інформації та характеру їх впливу на аудиторію, а саме на політичних акторів шляхом відстоювання принципу відкритості.

„Не применшуючи значення інформаційної складової повідомлення, яке створюється заради донесення інформації, в той же час важливо звертати увагу на комунікативну складову... як компонент, який сприяє, по-перше, сприйняттю інформації реципієнтами, (представляючи її в системі спільних цінностей), і, по-друге, організовуючи й налаштовуючи розуміння цих цінностей” [2].

Як для індивіда, так і для суспільства загалом засоби масової інформації виконують цілу низку функцій. Поряд з інформуванням, мас-медіа виконують функцію соціалізації, орієнтування, інтеграції та дотримання принципу відкритості, що є ознаками демократичності. При цьому мас-медіа впливають як на окремого індивіда, так і на суспільство в цілому. Але ефект цього впливу залишається індивідуальним, оскільки він залежить від того, який орган державної влади приймає участь у цій взаємодії, репрезентативності цільової аудиторії та часові межі [1, с. 46].

Г. Штрамайер також стверджує, що однією з ознак демократії є політична соціалізація. За його словами, політична соціалізація та інтеграція через засоби масової інформації є важливими для країн із плюралістичною демократією, оскільки таким чином передаються їх специфічні цінності та норми, і стає можливим безперешкодне

співіснування демократичних суспільств. У цьому відношенні особливо сприяє толерантності.

Засоби масової інформації поширюють плюралістичні демократичні цінності і правила двома способами: шляхом безпосередньої тематизації та шляхом опосередкованого подання. Пряма передача плюралістичних демократичних цінностей та правил відбувається шляхом безпосередньої тематизації відповідних норм, тоді як непряма передача плюралістичних демократичних цінностей і правил відбувається шляхом „переміщення” цих норм. Передача плюралістичних демократичних цінностей і правил через ЗМІ часто відбувається опосередковано. Так, засоби масової інформації передають, наприклад, через свою свободу слова саме ці цінності як складову плюралістичної демократії [3, с. 75].

Засоби масової інформації у різних країнах проходять власний шлях до плюралізму у своїй діяльності. За словами П. Бурдье, у 50-ті роки телебачення майже не було представлено у журналістському полі. Коли мова йшла про журналістику, мало хто згадував про телебачення. Телевізійники перебували у стані подвійного підпорядкування. З одного боку їх завжди підозрювали у залежності від політики, тому над ними домінували з точки зору престижу, символічної та культурної точки зору. З іншого боку, вони перебували також в економічному підпорядкуванні, оскільки залежали від фінансової допомоги держави і, отже, були менш ефективні і могутні.

З роками становище змінюється з точністю до навпаки, і телебачення прагне до економічного та символічного панування у журналістському полі. Це помітно, зокрема, по кризі газет. Деякі друковані видання припинили своє існування, іншим – постійно доводилося задаватися питанням власного існування, завоювання і утримання читачів. У найважчому становищі, принаймні у Франції, виявилися ті з них, що пропонували своїм читачам, головним чином, хроніку подій та спортивні новини, і яким нічого було протиставити телебаченню. Телебачення, у свою чергу, все рідше звертається до подібного роду сюжетів, оскільки воно не потрапило під панування журналістики. Телебачення розміщувало і розміщує на передньому плані, на першій сторінці новини міжнародної політики і політичний аналіз, відводячи хроніці подій і спортивним новинам розумне місце.

Велике значення має відносна вага різних засобів масової інформації. Будь-яка газета може залишатися абсолютно такою самою, як і раніше, не втрачаючи свого читача. У той же час, трансформуючись, вона підвищує свою вагу в інформаційному просторі. Так, та чи інша газета втрачає свою вагу в інформаційному просторі, якщо слабшає політична сила, яка її підтримує. Таким чином, дана газета втрачає можливість задавати тон в інформаційному просторі, формувати порядок денний. Наприклад, таким журналом був „Монд”. Історики твердять, що між тими

виданнями, які пропонують новини або точки зору, „Монд” був досить могутнім, оскільки для авторитету він мав у своєму розпорядженні достатній символічний капітал. З іншого боку, завдяки політичній підтримці, від задавав тон у інформаційному просторі [4].

Якщо це явище порівняти з українським реаліями, то ми можемо спостерігати траскультурний перехід даного явища. Вже давно не секрет, що найбільші видання, а й навіть медіа-групи знаходяться у безперечній залежності від обох вищезазначених факторів. Як і у Франції 50-х років, в Україні поки що можна лише говорити про перспективи незалежності ЗМІ від політичного та економічного факторів.

Що стосується глобальних тенденцій розвитку засобів масової інформації, то процес поглинання віртуальним світовим співтовариством регіональних соціальних систем робить свій акцент у глобальних інформаційних мережах. І до цього часу не визначено, які наслідки спричиняє цей процес по відношенню до еволюції та самовизначення світового співтовариства, які нові форми влади виникають в умовах зростаючої залежності суспільства від медіа-технологій, та як змінюються принципи функціонування системи. З відповідями на ці питання навряд чи допоможуть традиційні соціологія та політологія [5, с. 18].

Разом із фрагментацією сучасних суспільств зростає значення функції політичної соціалізації та інтеграції мас-медіа. У зв'язку із високим і постійно зростаючим ступенем диференціації сучасних суспільств, що призводить до невизначеності, виникнення субкультур, соціальних регресій, в цілому дезінтеграційних тенденцій, засоби масової комунікації набувають дедалі більшого значення як інтеграційного чинника [3, с. 76].

Розвиваючи дискурс щодо значення сучасних ЗМІ, особливо телебачення, для такої політичної системи, як демократія, Н. Луманн розкриває політичний аспект даної взаємодії. Він зазначає, що з одного боку, засоби масової інформації використовуються політиками під час виборів, оскільки мас-медіа забезпечують легкий доступ виборцям до інформації. З іншого боку, легкий доступ політиків до мас-медіа викликає байдужість громадськості до самих виборів. Виборці втрачають інтерес, оскільки інформаційний простір перенасичується обіцянками, які спрямовані задовольнити потреби лише певних цільових груп, а не всього суспільства в цілому. Н. Луманн зазначає, що ці питання активно обговорюються науковцями. Зі свого боку він робить припущення, що гнучкість та ефективність будь-якої політичної системи може бути досягнута шляхом функціонального симбіозу громадської думки та багатопартійної демократії [5, с. 19–34].

У свою чергу Р. Маркус, прогнозуючи можливий розвиток засобів масової інформації, зосереджує свою увагу на питанні інтегрування у сучасний медіа-простір та легітимності цього інтегрування. Зокрема, автор

зазначає, що зв'язки з громадськістю – це і основа інтеграції, і самоконтроль суспільства. А засоби масової інформації у цих процесах виступають агентами соціалізації. Поряд із такими традиційними агентами соціалізації, як сім'я, школа, церква, засоби масової інформації здебільшого виступають джерелом шаблонів мислення та прикладів поведінки, формування статусу та іміджу [1, с. 231].

Виходячи з вищезазначеного, Б. Томас намагається також внести свій вклад у дослідження масової комунікації. Зокрема, до сфери комунікативної політики відноситься питання розбудови медіа-системи держави. Автор наголошує, що саме комунікативної політики, а не інформаційної політики, оскільки комунікативна політика є більш ширшим поняттям та охоплює також і масову комунікацію. Комунікативна політика спрямована на структуру, процес та зміст взаємодії з громадськістю [6, с. 42].

За останні роки дослідження у сфері медіа та комунікацій змінили акцент за рахунок актуалізації теми глобалізації. Національні медіа-системи також зазнали впливу глобальних явищ. Тому численні дослідження медіа-систем окремих країн та регіонів відходять на другий план, а домінувати починають компаративні дослідження медіа-систем різних країн та розвиток уявлення про глобальну медіа-систему [6, с. 37–38].

Елементи медіа-систем піддаються впливу різних факторів: зовнішнє середовище (ключове слово „глобалізація”), досягнення у розвитку техніки (ключове слово „діджиталізація”), зміни акторів (ключове слово „недержавні актори”) та зміна цілі і мети (ключове слово „економізація”). Ці зміни у структурі медіа-систем окремих держав спричиняють ланцюгову реакцію змін і у глобальній медіа-системі. Тому невирішеним залишаються питання, чи змінюватиметься регіональна медіа-система, якщо розвиватиметься глобальна медіа-система, та чи змінюватиметься загальний хід розвитку глобальної медіа-системи із зміною регіональної [6, с. 334–336].

У 90-ті роки зароджується науковий дискурс щодо теми глобалізації. Однією з центральних цілей глобалізації науковці виокремлюють медіа-комунікацію. Конкретним доказом того, що медіа-комунікація посідає одне з центральних місць у процесі глобалізації, – це її значення для глобальних фінансових ринків. Їх функціонування напряму залежить від комунікаційних мереж із світовим покриттям. І мова йде не тільки про проведення трансфертних платежів, а й про забезпечення необхідною інформацією, зміст якої може вплинути на процес прийняття фінансового рішення.

За останні десятиліття комунікація між державами та культурами інтенсифікувалася. Цей процес А. Хепп визначив як глобалізація медіа-комунікації. Говорячи про глобалізацію медіа-комунікації, автор наголошує на зростаючій ролі комунікаційних відносин, реалізація яких забезпечуються за допомогою технічного обладнання [7, с. 65].

Для дослідження глобалізації медіа-комунікації автор використовує комунікаційний аналіз. Він включає чотири сфери дослідження: міжнародну, міжкультурну, транскультурну комунікації та комунікацію перехідного періоду.

Міжнародна комунікація – це найстаріша з чотирьох форм комунікативного аналізу. Вона охоплює всі процеси масової комунікації, які відбуваються між державами. До ранніх досліджень міжнародної комунікації можна віднести роботи Х. Ласуелла, які автор присвятив пропаганді, чотирьом теоріям преси, інформаційним потокам між державами та компаративному аналізу медіа-систем різних держав [7, с. 22–35].

Комунікація перехідного періоду – це комунікація у період трансформацій суспільства. Автор наводить приклад деколонізованих земель, які здобули свою незалежність від метрополій після Другої світової війни. У даному випадку досліджується внесок засобів масової інформації у процес розвитку екс-колоній під час трансформаційних перетворень [7, с. 35–49].

Міжкультурна комунікація – це комунікація між щонайменше двома особами, або щонайменше двома об'єднаннями осіб, які є представниками різних культур. Дослідження у цій сфері включають компаративний аналіз комунікативних кліше та шаблонів у різних культурах [7, с. 50–62].

Транскультурна комунікація – це новітня форма розвитку комунікації між культурами. Транскультурна комунікація, особливо за посередництва мас-медіа, – це, на думку А. Хеппа, перспективний напрямок розвитку наук про комунікацію та медіа. На противагу інтеркультурній комунікації, яка являє собою комунікацію між людьми або групами людей, які є носіями різних культур, транскультурна комунікація являє собою комунікаційні процеси, які відбуваються у різних культурах. Одним з наслідків транскультурної комунікації є зникнення кордонів між культурами, асиміляція культур та зародження світової культури. Широку дискусію з цього явища підтримує ЮНЕСКО, яка наголошує на необхідності підтримувати культурне різноманіття та культурну ідентичність.

З огляду вищезазначене, дослідник наголошує, що одним із способів отримання влади є продукування та поширення специфічних знань про культуру. Тобто, для того, щоб мати владу над іншою культурою або державою, необхідно поширювати знання про свою власну державу, її культуру. Таким чином створюється у міжнародній спільноті формується уявлення про нашу культуру, тобто, про імідж нашої держави [7, с. 63–73].

На сьогоднішній день Німеччина є однією з активних учасників формування власного державного іміджу, використовуючи національну культурну спадщину.

За словами К.-Ю. Маса, нині, як ніколи Німеччина розуміє важливість поєднання культури та зовнішньої політики. І навіть більше, німецька культура стала частиною німецької зовнішньої політики. Це явище дістало назву зовнішньої культурної політики. У свою чергу,

аналізуючи іншу літературу, слід відмітити, що це явище повністю збігається з поняттям культурної дипломатії. Остання відноситься до поняття „м'якої сили” Дж. Ная [8, с. 23–27].

Агентами зовнішньо-культурної політики дослідники визначають державні та недержавні установи і організації, які роблять внесок у популяризацію німецької культури за кордоном. До них вони віднесли федеральні міністерства, уряди федеральних земель, комуни, посередницькі організації, фонди, громадські організації, німецькі підприємства та окремі визначні персони. Так Г. Шютте у своїй статті відзначив внесок німецької вищої освіти у популяризацію німецької культури за кордоном. У. Росбах наголосив на важливості підготовки та розповсюдження якісних інформаційних матеріалів про Німеччину. О. Зінгер та К.-Ю. Масс дослідили роль органів державної влади у регулюванні зовнішньої культурної політики [8, с. 85–280].

К.-Ю. Масс вважає, що культура має бути фундаментом зовнішньої політики держави. На прикладі Німеччини 90-х рр. він розкриває принципи впровадження культури як частини зовнішньої політики. Перш за все, йде мова про допомогу трудовим мігрантам тих часів адаптуватися до культурного середовища Німеччини. За наших же часів культурна дипломатія відіграє роль інтеграції нових членів Європейського Союзу до європейської культури [8, с. 241–280].

Висновки. Рушійними силами теоретизування у сфері масової комунікації були і залишаються пошуки відповідей на кардинальні питання про потенційних переваги і недоліки медіатехнологій, форми їх контролю або регулювання, що дозволяють найкращим чином реалізувати їх і звести до мінімуму недоліки, а також про те, як засоби масової інформації можуть служити демократичному і мультикультурному суспільству. Ці проблеми виявлялися причиною постійних дебатів і розбіжностей протягом минулого сторіччя.

Незважаючи на дискурс, який відбувається навколо комунікативних технологій, німецький досвід впровадження культурної дипломатії свідчить про ефективність даного інструменту. Оскільки одним із етапів її впровадження є вивчення громадської думки (що можливо за існування двостороннього зв'язку з цільовою аудиторією, тобто за комунікації, а не одностороннього інформування), беззаперечним є те твердження, що продукування та поширення специфічних знань про культуру може стати ефективною стратегією реалізації інформаційної політики держави, а також її трансформації у комунікативну політику. Зокрема, це може слугувати додатковою підтримкою провадження реформ та формування позитивного іміджу нашої держави як на національному, так і на міжнародному рівнях. Крім того, імплементуючи принципи культурної дипломатії, стає можливим трансформувати інформаційну політику держави у комунікативну. Таким чином, політика держави у

міжнародному інформаційному просторі враховуватиме наслідки такого глобального явища, як транскультурна комунікація.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у вивчення всіх аспектів застосування культурної дипломатії як технології формування іміджу та їх адаптації до нових трендів розвитку інформаційного суспільства з метою розробки відповідних методик для запровадження у практичну діяльність органів державної влади.

Використані джерела інформації:

1. Rhomberg, M. Politische Kommunikation: eine Einführung für Politikwissenschaftler [Text] / Markus Rhomberg. – Paderborn: Fink, 2009. – p.267
2. Соловійов, С. Г. Інформаційна й комунікативна складові повідомлення в державно-управлінській комунікації [Електронний ресурс] // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Електронний збірник наукових праць. – Вип. 2 (10), 2013. – Режим доступу: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/5.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/5.pdf)
3. Stromeier, G. Politik und Massenmedien [Text] / Gerd Stromeier. – Baden-Baden: Nomos, 2004. – p.304
4. Die Entdeckung der kommunikativen Welt: Studien zur kulturvergleichenden Mediengeschichte [Text] / Michael Giesecke. – Frankfurt am Main, 2006. – p.534
5. Kommunikation, Medien, Macht [Text] / hrsg. von Rudolf Maresch und Niels Werber. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000. – p.450
6. Mediensysteme im internationalen Vergleich [Text] / hrsg. von Barbara Thomaß. – Konstanz: UVK, 2007. – p.368
7. Hepp, A. Transkulturelle Kommunikation [Text] / Andreas Hepp. – Konstanz, 2006. – p.341
8. Maaß, K.-J. Kultur und Aussenpolitik [Text] / Kurt-Jürgen Maaß. – Baden-Baden, 2005. – p.375

References:

1. Rhomberg, M. Politische Kommunikation: eine Einführung für Politikwissenschaftler [Text] / Markus Rhomberg. – Paderborn: Fink, 2009. – p.267
2. Solovjov, P. H. Informatsijna j komunikatyvna skladovi povidomlennia v derzhavno-upravlins'kij komunikatsii [Elektronnyj resurs] // Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka. – Elektronnyj zbirnyk naukovykh prats'. – Vyp. 2 (10), 2013. – Rezhym dostupu: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/5.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/5.pdf)
3. Stromeier, G. Politik und Massenmedien [Text] / Gerd Stromeier. – Baden-Baden: Nomos, 2004. – p.304
4. Die Entdeckung der kommunikativen Welt: Studien zur kulturvergleichenden Mediengeschichte [Text] / Michael Giesecke. – Frankfurt am Main, 2006. – 534 p.
5. Kommunikation, Medien, Macht [Text] / hrsg. von Rudolf Maresch und Niels Werber. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000. – p.450
6. Mediensysteme im internationalen Vergleich [Text] / hrsg. von Barbara Thomaß. – Konstanz: UVK, 2007. – p.368
7. Hepp, A. Transkulturelle Kommunikation [Text] / Andreas Hepp. – Konstanz, 2006. – p.341
8. Maaß, K.-J. Kultur und Aussenpolitik [Text] / Kurt-Jürgen Maaß. – Baden-Baden, 2005. – p.375

Рецензент: Соловійов С.Г., к.соц.ком., доцент

РОЗДІЛ II

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК:351

Васильсва О.І.,

професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
доктор наук з державного управління, професор

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ У ХОДІ ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено проблеми проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, які були висловлені мешканцями Вишгородського району Київської області під час обговорення. Питання, що піднімалися учасниками обговорення, дозволяють визначити основні групи ризиків, які пов'язані з недовірою до окремих положень проекту Концепції, не вирішення яких в подальшому можуть призвести до негативних наслідків.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, концепція, реформування, демократія участі.

Васильева А.И.,

професор кафедри регіонального управління,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины,
доктор наук государственного управления, профессор

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ В ХОДЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье определены проблемы проекта Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которые были высказаны жителями Вышгородского района Киевской области во время обсуждения. Вопросы, что поднимались участниками обсуждения, позволяют определить основные группы рисков, которые связаны с недоверием к отдельным положениям проекта Концепции, не решение которых в дальнейшем могут привести к негативным последствиям.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местные государственные администрации, концепция, реформирования, демократия участия.

Vasilyeva Alexandra,

Professor Department of Regional Administration, Local Government and the city management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Professor

IDENTIFYING PROBLEMS DURING THE DISCUSSION OF THE CONCEPT OF LOCAL GOVERNMENT REFORM AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE

Annotation. The article defines the concept of the unit of local government reform and territorial organization of power in Ukraine, which were expressed in inhabitants of Vyshgorodskiy district, Kyiv region during the discussion. Issues raised by participants, allowing to identify the main groups of risk associated with distrust of certain provisions of the draft concept, not a solution which can later lead to negative consequences.

The current model of local self-government in Ukraine does not meet the needs of local communities and not providing proper development of civil society. In 2013, Ukraine held a roundtable to assess the preliminary results of public discussion of the concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine (hereinafter - the Concept). To be completed to the discussion of the Vilnius summit of European Union (November 2013). The Concept is to improve the management of the regions in line with international best practices, which is an important part of the European integration of Ukraine.

As of December 2013 in the area of public participation in the Vyshgorodskiy district, the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine was discussed. During the discussion it was noted that the implementation by Ukraine of the European Charter of Local Self-Government is one of the requirements of the European Union on the Association Agreement. All actions should be aimed at taking into account the interests of the people, in practice the principles of local democracy, which is the basis of the European Charter.

Order to create a positive public perception of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine should be the maximum understanding of all major stakeholders' goals, motives, means of implementing reforms.

During the reform of the power relations associated with the delegation of powers of public authorities, the primary purpose we consider the optimal division of responsibilities between local authorities so as to ensure the most effective implementation and functions of state and local government functions, minimizing the need for delegation of authority to some of others. Delegation of authority should take place only when the opportunity is due to the Constitution of Ukraine, and based on the principles of reasonableness and appropriateness.

Keywords: local government, local administrations, the concept of reform, participatory democracy.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть перед нагальною проблемою здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, ефективне впровадження якої сприятиме реалізації політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Місцеве самоврядування має будуватися

виходячи з інтересів розвитку людини та територіальної громади при безпосередній участі громадськості в процесі реформування.

Аналіз досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання організації місцевого управління в Україні, досвід його правового регулювання і практика застосування знайшли своє відображення в роботах вітчизняних учених: В.Д. Бакуменка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, О.І. Васильєвої, Т.В. Іванової, В.С. Колтун, І.В. Козюри, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.М. Мальчина, Н.Р. Нижник, М.О. Пухтинського, В.П. Удовиченка, Ю.П. Шарова та ін.

Метою статті є визначення проблем, які виникли під час обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в Вишгородському районі Київської області, не вирішення яких в подальшому можуть призвести до негативних наслідків.

Виклад основного матеріалу. Чинна модель місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам територіальних громад і не забезпечує належний розвиток інститутів громадянського суспільства. У липні 2013 р. в Україні було проведено круглий стіл з метою оцінки попередніх результатів громадського обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Планувалось завершити обговорення проекту до Вільнюського саміту Європейського Союзу (листопад 2013 р.). Метою Концепції є підвищення ефективності управління регіонами у відповідності з кращими світовими практиками, що є важливою частиною європейської інтеграції України.

Станом на грудень 2013 року у Вишгородському районі із залученням громадськості відбулось обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3]. Під час обговорень відзначалось, що впровадження Україною положень Європейської хартії місцевого самоврядування [2] є однією з вимог Європейського Союзу щодо підписання Угоди про асоціацію. Всі дії мають бути спрямовані на врахування інтересів людей, реалізацію на практиці принципів місцевої демократії, що є основою Європейської хартії.

Під час обговорення проекту Концепції було порушено три основних категорії питань: бюджетні, функціональні та організаційні. Концепція передбачає передачу повноважень органам місцевого самоврядування, які отримують частину функцій місцевих державних адміністрацій (далі – МДА). Крім того, передбачається посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Бюджетні питання зводились до необхідності переглянути розподіл людських ресурсів та їх функцій/завдань, а також оптимізації організації

діяльності державної адміністрації/управління на місцевому рівні, а саме до неупередженого аудиту функцій/завдань, що їх виконує кожний структурний підрозділ державної адміністрації на районному рівні. Такий аудит міг би допомогти виявити повну картину у питанні дублювання функцій та зайві й непотрібні бюрократичні процедури.

Наступний блок функціональних питань, необхідно прийняти політичне рішення щодо перегляду функцій/завдань на основі перерозподілу певних функцій між МДА та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (далі – ТПЦОВВ); разом із тим, на нашу думку, необхідно чітко визначити перелік функцій та повноважень, які мають бути передані від органів державної виконавчої влади до ОМС. Аналіз теперішнього стану організації мережі органів державної виконавчої влади має відповідати децентралізації влади, який окреслений Главою держави та урядовими рішеннями [3]. Адже функції, які, на думку керівництва держави, мають бути делеговані органам місцевого самоврядування, матимуть серйозні наслідки для районних державних адміністрацій (далі – РДА), особливо у питанні, що стосується переведення частини персоналу з цих органів до органів місцевого самоврядування.

Інше важливе питання лежить у площині відносин між ТПЦОВВ, з одного боку, та місцевими органами виконавчої влади на районному рівні, з іншого боку. Зі зміцненням територіальних органів за рахунок збільшення чисельності персоналу та зміною їхніх територіальних одиниць від меж районів до меж всякого роду субрегіональних територіальних утворень, координаційна функція керівника місцевого органу виконавчої влади ставатиме дедалі складнішою. Такий розвиток є негативним з двох причин. По-перше, відмінності між спеціалізованими територіальними одиницями роблять неможливим об'єднання ресурсів та засобів для надання різного виду послуг з тим, щоб досягти економії на масштабі (наприклад: приміщення, транспортні засоби, допоміжний персонал). По-друге, впровадження політики центральної влади має здійснюватись у спосіб девальвації конфліктів між політиками району, регіону та центрального рівня й, у такий спосіб, забезпечувати єдність державної політики. Навіть поверхневий аналіз дозволяє стверджувати, що відмінності в територіальній організації різних урядових органів зробить неможливим забезпечення міжвідомчої узгодженості при впровадженні політик центральної влади.

Слід зауважити, що у країнах Європи, зокрема у Франції, вдалося протягом останніх десятиліть досягти успіху в підвищенні функціонального професіоналізму осіб, що обіймають посаду префекта, що, у свою чергу, сприяло підвищенню їх авторитету серед керівників територіальних органів міністерств. Нещодавні реформи, яким передувала передача повноважень до органів місцевого самоврядування, зробили

можливим ще більше зміцнення влади префектів перед територіальними органами міністерств та делегування їм важливих виконавчих функцій.

Відтак, враховуючи іноземний досвід, основним методом подолання означеної проблеми є підвищення професійного рівня керівників МДА та ОМС, які, на наш погляд, повинні мати вищий, аніж існуючий, статус державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування). До того доцільним виглядає стажування терміном 1–4 місяці у період навчання або підвищення кваліфікації фахівців державного управління в органах місцевого самоврядування, і навпаки. Такий підхід, вочевидь, дозволить стажерам у значній мірі усвідомити відмінності у функціях і задачах органів влади того чи іншого рівня.

Значною проблемою у Вишгородському районі є розвиток диференційованих мереж органів державної виконавчої влади відповідних сфер діяльності. Деякі з них потребують територіальних підрозділів, що визначено природними характеристиками: наприклад, управління лісовим господарством, водними ресурсами, мережами електропостачання.

Важливою новацією вважаємо вдосконалення механізмів створення органів самоорганізації населення. Важливим є також проведення місцевих референдумів для вирішення важливих питань територіальних громад і посилення контролю зі сторони населення за діяльністю органів влади.

Для спільної реалізації проектів (будівництво, ремонт об'єктів соціально-економічної сфери тощо), Концепція передбачає створення механізмів співробітництва територіальних громад і спільного фінансування таких проектів.

Реалізація зазначеної Концепції дозволить підвищити якість надання адміністративних і соціальних послуг громадянам. Адже саме територіальні громади стануть центром прийняття рішень.

Водночас у ході обговорення було виокремлено цілий ряд проблемних питань, які на думку учасників діалогу, слід було б врахувати ще на етапі впровадження Концепції в життя.

Запитання, що виникали під час обговорення, вказують на те, що найбільший інтерес громадськості спрямований на такі групи проблем:

1. Основні засади визначення меж адміністративно-територіальних одиниць.

2. Перспективи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, територіальними представництвами центральних органів виконавчої влади.

3. Здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та дотримання принципу невторчання у здійснення місцевого самоврядування.

4. Структура органів місцевої влади в об'єднаних територіальних громадах.

5. Зміни у системі міжбюджетних відносин, зокрема щодо матеріального забезпечення реалізації розширеного переліку повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок податкових надходжень.

6. Процедурні моменти реалізації Концепції (зокрема, хронологічні рамки та фінансові джерела) [1].

Запитання, що задавалися учасниками обговорення, дозволяють визначити основні групи ризиків, пов'язані з недовірою до окремих положень проекту Концепції, які в подальшому можуть призвести до негативних наслідків, не сприйняття населенням району результатів реформи:

- сумніви у відкритості процесу підготовки та реалізації окремих положень Концепції, зокрема стосовно визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

- негативні очікування щодо збереження самостійності місцевого самоврядування та невтручання органів державної виконавчої влади у його здійснення, а також принципу добровільності об'єднання територіальних громад;

- невпевненість в ефективності результатів реформи, у тому числі в галузі надання адміністративних і соціальних послуг населенню;

- побоювання щодо надмірних фінансових витрат на реалізацію реформи в умовах складної фінансової ситуації в країні, а також сумніви у перспективах повноцінного фінансового забезпечення реалізації розширених повноважень органів місцевого самоврядування [1].

Тому, на нашу думку, метою формування позитивного ставлення громадян до проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні повинно стати максимальне розуміння всіх учасників процесу основних цілей, мотивів, засобів реалізації реформи.

У ході обговорення учасниками були запропоновані конкретні заходи, які сприятимуть реформуванню місцевого самоврядування та територіальній організації влади:

1. Необхідно уточнити деякі положення Концепції, зокрема деталізувати інформацію щодо можливих допоміжних критеріїв визначення меж адміністративно-територіальних одиниць:

- чіткі критерії граничної кількості населення для невеликих за кількістю територіальних громад ;

- розрахунки щодо граничної площі територіальних громад з урахуванням технічної можливості надання надзвичайної допомоги у 20 хвилинний термін.

2. Уточнити питання створення та функціонування об'єднаних територіальних громад:

– орієнтовна модель органів місцевої влади та можливі способи заміщення посад сільських старост;

– передбачувані функції сільських старост, насамперед їхня роль у здійсненні комунікації між мешканцями населених пунктів та органами місцевої влади;

– ввести процедуру обрання громадою сільських старост у тих громадах, де відсутні органи місцевого самоврядування, та забезпечити утримання старост за рахунок місцевих бюджетів;

– надати посаді “староста села” статус “помічника сільського голови”;

– розробити та запропонувати конкретні засоби та механізми державної підтримки об’єднаних територіальних громад.

3. Уточнити основні принципи розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а також засади делегування повноважень.

4. Зазначити серед способів розширення матеріальної бази місцевого самоврядування сільських територіальних громад поширення їх компетенції на землі сільськогосподарського призначення.

5. Забезпечити достатнє матеріально-технічне та фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування шляхом формування бюджету знизу, а не навпаки. Спрямувати до бюджету базового та районного рівнів податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, а також відсоток акцизного збору від виробництва алкогольних напоїв у межах адміністративно-територіальної одиниці, де розташовані підприємства.

7. Забезпечити сплату податків з доходів громадян у тому місці, де працюють громадяни, а не за місцем їхньої реєстрації.

8. Розробити чіткий механізм реалізації принципу невторчання у справи місцевого самоврядування у новій моделі територіальної організації влади.

9. Забезпечити прозоре і зрозуміле розмежування повноважень у сфері здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування між МДА та центральними органами виконавчої влади.

10. Вирішити проблеми облаштування місцевих сміттєзвалищ громадського користування.

11. Чітко прописати визначальну різницю щодо повноважень МДА в частині розгляду рішень органів місцевого самоврядування не по суті, а виключно виходячи з їх законності, та не оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення з точки зору доцільності, підміняючи тим самим їх повноваження, у зв’язку з тим, що Концепція у системі виконавчої влади передбачає зміну статусу МДА з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи з функцією координації

діяльності місцевих органів виконавчої влади, за якими закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

12. Запровадження механізмів демократії участі на місцях, а саме: у виробленні та прийнятті важливих управлінських рішень, зокрема в питаннях прийняття стратегії розвитку, ухвалення статутів, схем планування (генпланів міст, сел., селищ) територіальних громад, вдосконалення правового середовища для демократії участі тощо.

13. Систематизація та впорядкування системи надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування.

14. Запровадження повсюдності місцевого самоврядування, яке означає, що земля за межами населених пунктів має бути передана територіальним громадам, а не перебувати в ручному управлінні РДА[1].

Також під час обговорення неодноразово поставало питання визначення статусу районного центру м. Вишгород, однак детальний розгляд цього питання знаходиться за межами рамок цієї наукової роботи.

Висновки. Вважаємо, що давно назрілою є потреба запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування за принципом його повсюдності. Регіональне (районне) самоврядування можна визначити як право і спроможність територіальної спільноти регіону (району) безпосередньо або через створені ними органи вирішувати питання регіонального (районного) значення, віднесені до їх відання, в межах Конституції і законів України.

Під час реформування владних відносин, пов'язаних із делегуванням повноважень органів публічної влади, першочерговим завданням вважаємо найбільш оптимальний розподіл повноважень між органами місцевої влади, який би забезпечував якомога ефективнішу реалізацію і функцій держави, і функцій місцевого самоврядування, зводячи до мінімуму необхідність делегування повноважень одних органів іншим. Делегування повноважень має відбуватись виключно у випадках, коли така можливість зумовлена Конституцією України, та базуватись на принципах обґрунтованості та доцільності.

Використані джерела інформації:

1. Вишгородська районна державна адміністрація [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Вишгородської РДА та Вишгородської районної ради. – Режим доступу : <http://www.vysh.gov.ua/index.php/doradchiorgany/145-komisia-uchasnyk-viiny/360-komisia-uchasnyk-viiny-sklad>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування / Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (проект). [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-konceptsiyi-reformu-vannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi>

References:

1. Vyshhorods'ka rajonna derzhavna administratsiia [Elektronnyj resurs]. Ofitsijnyj sayt Vyshhorods'koi RDA ta Vyshhorods'koi rajonnoi rady. – Rezhym dostupu : <http://www.vysh.gov.ua/index.php/doradchiorgany/145-komisia-uchasnyk-viiny/360-komisia-uchasnyk-viiny-sklad>.
2. Yevropejs'ka khartiia mistsevoho samovriaduvannia / Mizhnarodnyj dokument vid 15.10.1985 [Elektronnyj resurs]. Ofitsijnyj sayt Verkhovnoi Rady Ukrainy. Rezhym dostupu : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini (proekt). [Elektronnyj resurs]. Ofitsijnyj sayt Ministerstva rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-ukazu-prezidenta-ukrayini-pro-zatverdzhennya-koncepciyi-reformu-vannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi>

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК:351

Грищенко І. М.,

докторант Національної академії державного
управління при Президентіві України

ВПРОВАДЖЕННЯ ЛІДЕРСТВА В СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена пошуку ефективних механізмів впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України. Важливість і нагальна потреба впровадження лідерства викликана природньою схильністю людей передавати свої повноваження у керівництві місцевими справами, і зрозуміло, перекладати відповідальність за результати роботи на обраних ними осіб - лідерів. В статті дано характеристику елементам системи місцевого самоврядування, досліджено склад та можливість організації їх діяльності на засадах комплексного підходу до управління заснованого на концепції 7-С. Охарактеризовано використання ключових елементів управління заснованих на лідерстві та можливість їх застосування в системі місцевого самоврядування України.

Ключові слова: лідерство, елементи системи місцевого самоврядування, елементи управління.

Грищенко І. Н.,

докторант Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

ВНЕДРЕНИЕ ЛИДЕРСТВА В СИСТЕМУ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Статья посвящена поиску эффективных механизмов внедрения лидерства в систему местного самоуправления Украины. Важность и настоятельная потребность внедрения лидерства вызвана естественной склонностью людей передавать свои полномочия в руководстве местными делами, и перекладывать ответственность за результаты работы на избранных ими лиц - лидеров. В статье

дана характеристика елементам системи місцевого самоуправління, досліджені склад і можливість організації їх діяльності на основі комплексного підходу к управленню базуючогося на концепції 7-С. Раскрыты характеристики ключевых элементов управления основанных на лидерстве и возможность их применения в системе местного самоуправления Украины.

Ключевые слова: лидерство, элементы системы местного самоуправления, элементы управления.

Gryshchenko I. M.,

IMPLEMENTATION OF LEADERSHIP IN LOCAL GOVERNMENT SYSTEM OF UKRAINE

The article is devoted to finding effective mechanisms for the implementation of leadership in the local government system of Ukraine. The importance and urgent need for the implementation of leadership caused by the natural tendency of people to transfer their authority in the management of local affairs, and of course, shift the responsibility for the work in their chosen people - leaders. The article given characteristic elements of local government and it is proved that in spite of different powers, the formation, composition, and even the whole system of local government, in terms of increased requirements for adaptability and flexibility should be based on the principles of good governance, which is based on a more complete and efficient use of human potential development in people of values and organizational culture, the creation of the spirit of innovation, implementation of different leadership styles.

Investigated all elements of the system of local government, except village, the mayor, are a collective entity, which should be directed to the effective implementation of their powers. Managers of collective data structures, including the village, town and city mayors are required to have effective management mechanisms, one of which is an integrated management approach based on the concept of C-7.

We consider hard and soft controls and stated that strict controls reflect the formal party organization and materialize through various documents of a specific organization, while the soft controls reflecting the informal side of the organization, which until recently was considered unknown, because the reality of these elements lies not in official documents and in the minds and behavior of employees.

Soft controls that human behavioral aspects of organizations that are found only in specific personnel, style and skills, together professed values based on the use of certain elements of leadership.

Using an integrated management approach based on the concept of C - 7 has to convince the heads of local governments and community organizations to focus more on the people in the organization, to listen to the opinions of others, use the backup capacity to address local community issues involve the general public in the discussion and planning short-term and strategic development plans.

Keywords: leaderships, elements of the system of local self-controls.

Постановка проблеми. За умов інтенсивних демократичних, соціальних, державно-правових перетворень, що відбуваються сьогодні в Україні, істотно змінюється роль місцевого самоврядування, його повноваження, функції, і, відповідно, державно-управлінські відносини, що зумовлює необхідність одночасного вирішення двох взаємопов'язаних завдань: розбудови основ демократичної держави й кардинального реформування системи місцевого самоврядування. Це, у свою чергу,

можливо за умови визнання особливої ролі людини, лідерства та знань, які можуть відігравати домінуючу роль у розвитку місцевого самоврядування та забезпеченні життєдіяльності людини [6, с. 56]. Лише «забезпечення пріоритетного розвитку людини в інтересах людини і власними силами людини в гармонії з навколишнім середовищем» [9, с. 34] може забезпечити якісно новий розвиток відносин у системі місцевого самоврядування і загалом в країні. Саме цим обумовлюється актуальність розгляду проблематики впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті досліджуваної теми використовувались фундаментальні роботи Дж.М. Кузес, М.Вебера, Н.Макіавеллі, Б. З.Познера, В.Парето, З.Фрейда з науково-теоретичних підходів до пояснення природи, сутності лідерства як соціально-психологічного феномену та факторів, які впливають на його формування.

Особливу цінність становлять теоретичні та практичні розробки сучасних вітчизняних та зарубіжних авторів – З.Бжезінського, Дж.Гелбрейта, В.Гончарова, М.Головатого, М.Мелоні, А.Огарьова та ін. Необхідність осмислення сучасного стану формування та розвитку лідерства спонукає все більше вітчизняних і зарубіжних вчених до поглибленого розгляду вивчення окремих аспектів вказаної проблеми. Лідерство на рівні соціальних інституцій (політичних партій, суспільних рухів, державних структур) та як спосіб соціальної інтеграції, організації влади і управління представлено у працях Г.Ашіна, О.Анісімова, Ж.Блондель, О.Дармограя, С.Сокола, О.Оболенського, М.Херман, Т.М.Траверсе, В.Колпакова, та ін.

Безпосередньо формуванню та розвитку лідерства як явища, а не як харизматичній якості особистості присвячено небагато праць. Серед них варто відзначити роботи Л.Приходченко, М.Пірен, В.Токовенко, С.Серьогіна та ін.

Проте, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, слід зазначити, що проблема лідерства та ролі цього явища для системи місцевого самоврядування в Україні ще не була до цього часу предметом комплексного наукового дослідження.

Мета статті полягає у спробі виявити механізми впровадження управління заснованого на лідерстві в елементи системи місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу. Непереборне бажання народу України стати частиною Європейського Союзу обумовлено високими стандартами управління та об'єктивною необхідністю в організації спільної діяльності людей на благо кожного мешканця України. Саме цю спільну діяльність кожного, хто бажає долучитися до побудови якісно нової української держави, може забезпечити місцеве самоврядування.

Як констатує міжнародний експерт Ради Європи, учасник Програми «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» Дж. Джексон «громади, які прагнуть реалізувати високі стандарти якості діяльності, досягти найвищого, так званого «п'ятого рівня» продуктивності, повинні організувати свою роботу на засадах лідерства» [4, с. 91], оскільки тенденції розвитку суспільства демонструють важливість і нагальну потребу у впровадженні лідерства, бо громадяни мають схильність передавати свої повноваження у керівництві місцевими справами, і зрозуміло, перекладати відповідальність за результати роботи на обраних ними осіб [5, с. 69].

Гарантоване державою право обирати власні шляхи розвитку надано через місцеве самоврядування жителям територіальних громад, тобто мешканцям сіл, селищ, міст – самостійно, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [7]. Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Кожен елемент системи місцевого самоврядування може і зобов'язаний вирішувати проблеми і питання місцевого значення відповідно до наданих повноважень, але враховуючи різноплановість цих елементів кожен з них працює по своєму і на свій розсуд впроваджує чи не впроваджує певні елементи лідерства в організацію діяльності.

Сільські, селищні, міські голови – це головні посадові особи відповідних територіальних громад, яких обрали виборці за їх особисті якості та зроблені справи. Ці люди, як правило, наділені вродженими рисами характеру, або ж набули компетентності особи, яка володіє знаннями, навичками, цінностями, особистісними якостями та підходами, що сприяють досягненню успішних результатів діяльності. Це формальні лідери громад, які слугують прикладом для інших, демонструють належні практики і у такий спосіб згуртовують навколо себе команду, спроможну досягти поставлених цілей та втілювати бачення в життя [2, с. 489].

Виконавчі органи рад – це виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які по суті є набором команд, що виконують відповідні завдання. Вони створюються сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених законами.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними

адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Кожен із цих жителів має свій світогляд і свою думку, свій характер і рівень освіти, свою активну чи пасивну позицію, своє бачення щодо того, як планувати розвиток свого населеного пункту і яким чином вирішувати те чи інше питання громади. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій і повноважень. Територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

- ✓ правом формування відповідних органів;
- ✓ правом проведення місцевих референдумів;
- ✓ правом управління місцевими бюджетами тощо.

Органи самоорганізації населення – це будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення. Це організації, що складаються із найбільш активних жителів громади, які володіють лідерськими якостями і здатні дивитись на довгострокову перспективу і планувати її. Як зазначає В. Купрій, експерт Центру суспільного розвитку та практичної конфліктології, в Україні набуває актуальності розвиток партнерства та співробітництва між організаціями та органами місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем громадян. З одного боку, український «третій сектор» стає впливовішим, якісно зростає професіоналізм його кадрів, уміння презентувати та реалізувати свої можливості, що має позитивно впливати на формування сучасного ринку соціальних послуг, яких нині неспроможні повністю забезпечити ані державний сектор, ані бізнес [8, с. 86].

Ради – це представницькі органи місцевого самоврядування. З урахуванням особливостей адміністративно-територіального устрою України система представницьких органів складається із двох рівнів:

- ✓ сільські, селищні, міські ради (надалі – місцеві ради);
- ✓ районні та обласні ради.

Наявність таких двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня – другому. Місцеві ради – це єдині представницькі органи територіальних громад. Саме місцевим радам належить провідна роль і, крім цього, – це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління. Тобто, місцеві ради як представницькі органи:

- ✓ це – виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- ✓ акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх;
- ✓ мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади.

Обласні та районні ради не виступають представницькими органами обласних та районних громад, оскільки Конституція України не визнає таких громад і не розглядає населення області чи району як суб'єкт місцевого самоврядування. Депутати районних та обласних рад обираються за змішаною виборчою системою, тобто деякі з них представляють інтереси територіальних громад від яких були обрані, а деякі, обрані за партійними списками, впроваджують партійну лінію у рішеннях представницького органу.

Незважаючи на різні повноваження, формування, склад і навіть цілі, система місцевого самоврядування, в умовах підвищених вимог до адаптивності та гнучкості, повинна базуватися на засадах ефективного управління, яке ґрунтується на більш повному і ефективному використанні людського потенціалу, розвитку у людей «правильних цінностей» і організаційної культури, створення духу новаторства, впровадження різних стилів керівництва [1, с. 20].

Всі елементи системи місцевого самоврядування, крім сільського, селищного, міського голови, представляють собою колективні утворення, які необхідно спрямувати на ефективне виконання наданих їм повноважень. А керівники даних колективних угруповань, у тому числі сільські, селищні, міські голови, зобов'язані володіти ефективними механізмами управління, одним із яких є комплексний підхід до управління заснований на концепції 7-С.

Управління на основі концепції 7-С включає використання ключових елементів управління – елементів схеми «7-С», представленої на рис. З точки зору важливості практичної діяльності, вплив на управління мають сім елементів: стратегія, структура, системи і процедури роботи (закріплені у відповідних інструкціях), стиль, склад персоналу, сума навичок і сумісно сповідувані персоналом цінності. Ці елементи взаємопов'язані.

Ці сім складових прийнято розділяти на жорсткі та м'які елементи управління [10, с. 20].

Жорсткі елементи управління – відображають формальну сторону організації та матеріалізуються через різні документи конкретної організації. Найбільш важливим із жорстких елементів управління є організаційна структура, стратегії і системи управління. При цьому організаційні структури представляють собою спосіб групування робіт і проведення ліній підлеглості, об'єднуючих діяльність. Стратегія визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення поставлених цілей. Системи описують процеси і встановлені процедури управління (наприклад, системи планування, системи управління якістю і т.ін.).

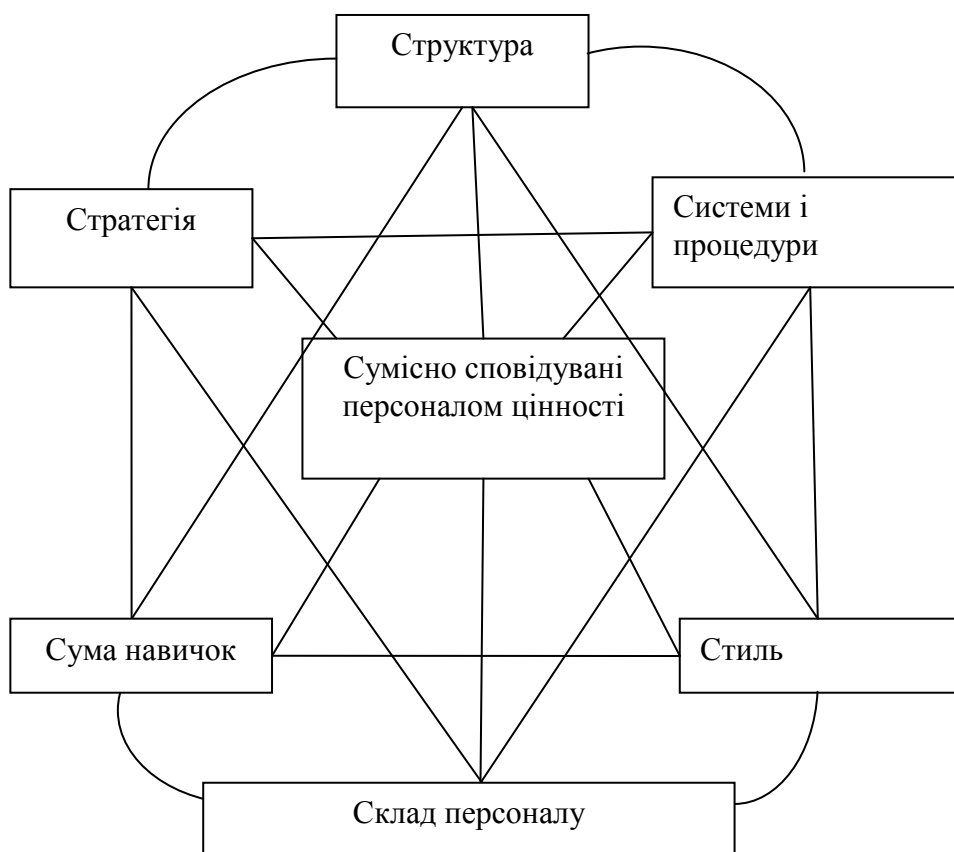


Рис. Схема «7-С»

Жорсткі елементи до останнього часу були основними об'єктами управління з боку керівництва організації, поки не була усвідомлена необхідність і можливість управління м'якими елементами, включаючи такі елементи як стиль управління, суму навиків персоналу, склад персоналу, спільно сповідуванні персоналом цінності. Натомість м'які елементи управління відображають неформальну сторону організації, яку до останнього часу вважали невідомою, оскільки реальність існування цих елементів закладена не у формальних документах, а в свідомості і поведінці співробітників організації.

Найважливішими з цих елементів є стиль управління, набір професійних навичок, склад персоналу, спільно сповідувані цінності. При цьому стиль управління являє собою характер дій керівників, який вони демонструють для досягнення поставлених організацією цілей. Сума навичок персоналу визначається здібностями, які відрізняють персонал та організацію від інших. Склад персоналу є ні що інше як «демографічна» характеристика найважливіших категорій персоналу в організації. І на кінець, загальноприйняті в організації цінності, які сповідуються всіма членами колективу, є найважливішими цінностями, що включають в себе основоположні концепції, які реально сприймаються більшістю колективу як керівництво при прийнятті рішень.

Усвідомлення керівниками організації переваг використання «м'яких елементів» наряду з «жорсткими елементами» привело до якісних змін практики управління та підвищення ефективності діяльності організацій. Більш того, в умовах підвищених вимог до адаптивності, гнучкості, змінних організацій саме ці характеристики, а особливо формування сумісно сповідуваних персоналом цінностей, виходять на перший план, цементують та дисциплінують організації не менше і навіть більше, ніж їх формальні характеристики. Коротка характеристика кожного з елементів управління подана у таблиці.

Таблиця

Характеристика елементів управління схеми «7-С»

	Елементи управління	Характеристика елементів
1	Стратегія	Розподіл обмежених ресурсів для досягнення максимального задоволення соціальних потреб громадян
2	Структура	Опис характеристики організаційної схеми (децентралізована, функціональна ін.)
3	Системи і процедури	Опис процесів і установлених процедур (наприклад, систем планування, управління якістю ...)
4	Склад персоналу	«Демографічна» характеристика найважливіших категорій персоналу в організації
5	Стиль	Характер дій провідних керівників для досягнення цілей організації
6	Сума навичок персоналу	Здібності, відрізняючи персонал організації в цілому
7	Сумісно сповідвані персоналом цінності	Найважливіші цінності або основоположні концепції, які доводяться до свідомості всіх працівників організації

Уміле використання «м'яких» елементів формує результативний підхід до управління на відміну від дієвого підходу, який ґрунтується, в основному, на використанні «жорстких» елементів і не враховує розвитку громадянського суспільства.

М'які елементи управління тобто людські, поведінкові аспекти організацій, які виявляються лише у конкретному кадровому складі, стилі і навичках, сумісно сповідуваних цінностях, засновані на використанні певних елементів лідерства.

Зокрема, багаторічний досвід провідних компаній світу доводить, що переможцями виходять лише ті, хто використовує у організації свої діяльності елементи лідерства, націливши всіх працівників на ефективну

роботу шляхом надання більшої довіри всім співробітникам, розвитку у всіх почуття впевненості в собі, надання кожному шансу на перемогу.

Такий підхід до управління з боку керівників органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення забезпечить формування та розвиток лідерства, тобто зобов'яже більше уваги приділяти людям в організації, довести, що людина краще працює, якщо усвідомлює, що може впливати на свою долю, насадити «відчуття сім'ї», створити умови для неформальних комунікацій [10, с. 20]. У всіх елементах системи місцевого самоврядування необхідно створювати умови для представників нового управління, а це не стільки люди більш молодші за віком, скільки нові професіонали, здатні адаптуватися до змін, які розуміють, що успіх їх діяльності полягає в роботі над собою. Сучасний управлінець - це людина, яка прагне створити «своє обличчя», яка розуміє, що не буде мати успіху, якщо просто буде копіювати чий-небудь стиль, кого-небудь бездумно наслідувати [3, с. 104].

Висновки. Зрозуміло, що елементи системи місцевого самоврядування істотно відрізняються один від одного, але їх діяльність може бути об'єднана спільними ідеями та відповідальністю за спільні дії. В кожному з них можуть бути лідери, або люди, які виконують роль лідерів, люди, які досягли успіхів у певних сферах, мають високий творчий чи комунікативний потенціал. Сільські, селищні, міські голови, керівники органів самоорганізації населення здебільшого саме такі люди, вони виступають в якості «збудників» соціальної свідомості, а їх діяльність сприяє зміцненню потенціалу територіальних громад. Впровадження лідерства в діяльність елементів системи місцевого самоврядування - це нова ідеологія управління, яка руйнує стару, сторічної давнини концепцію управління. Нова роль управління не в тому, щоб стояти на вершині піраміди і контролювати людей, а в тому, щоб надихати їх, надавати їм нові сили.

Використані джерела інформації:

1. Гончаров В. В. В поисках совершенства управления: руководство для высшего управленческого персонала / В. В. Гончаров // Опыт лучших промышленных фирм США, Японии и стран Западной Европы. – Москва : Государственное ордена Октябрьской Революции, ордена Трудового Красного Знамени Московское предприятие «Первая Образцовая типография» Министерства печати и информации Российской Федерации. 1994. – 482 с.
2. Грищенко І. М. Вдосконалення програм розвитку лідерства для навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / І. М. Грищенко // Управлінське лідерство : колективна монографія / за заг. ред. В. В. Толкованова. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с. – Розділ 5. Інноваційне забезпечення лідерства та професійний розвиток лідера. – С. 485-498.

3. Грищенко І. М. Удосконалення управління шляхом керування змінами / І. М. Грищенко // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління : Матеріали наук.-практ. конф., Київ, 12 квіт. 2013 р. : у 2 ч. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової – К. : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2013. – Ч. 2. – 436 с. – С. 103–105.
4. Дармограй О. О. Вдосконалення стилю державно-управлінської діяльності на основі використання основних підходів теорії лідерства / О. О. Дармограй // Економіка і держава : міжнар. наук.-практ. журн. – 2008. – №11. – С. 90-93.
5. Колпаков В. Лідерство – фактор общественного развития. Современное понимание лидерства / В. Колпаков // Персонал. – 2005. - №9. – С. 66-73.
6. Мескон М.Х. Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М: Дело, 1998 – 542 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : за станом на 1 лют. 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 80 с. – Серія “Закони України”.
8. Резакович И. Лідерство как ценность современного менеджмента / И. Резакович // Гос. служба. – 2005. – № 3. – С. 84-87.
9. Розвиток сільських територій (стан, проблеми, перспективи) / Є. І. Бойко, І. Р. Залуцький, Х. М. Притула та ін.; НАН України. Ін-т регіональних досліджень; [наук. ред. Є. І. Бойко]. – Львів, 2011. – 61 с.
10. Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr. In search of excellence (Lessons from america’s best-run companies) / Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr.// – Harper & Row, Publishers, New York, 1983. – 372 с.

References:

1. Honcharov V. V. V poyskakh sovershenstva upravleniya: rukovodstvo dlia vyssheho upravlencheskogo personala / V. V. Honcharov // Opyt luchshykh promyshlennykh fyrm SShA, Yaponyy u stran Zapadnoj Evropy. – Moskva : Hosudarstvennoe ordena Oktiabr'skoj Revoliutsyy, ordena Trudovoho Krasnoho Znameny Moskovskoe predpriyatye «Pervaia Obraztsovaia typhrafyia» Mynysterstva pechaty u ynformatsyy Rossyjskoj Federatsyy. 1994. – 482 s.
2. Hryshenko I. M. Vdoskonalennia prohram rozvytku liderstva dlia navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia / I. M. Hryshenko // Upravlins'ke liderstvo : kolektyvna monohrafiia / za zah. red. V. V. Tolkovanova. – Khmel'nyts'kyj : PP Mel'nyk A. A., 2013. – 600 s. – Rozdil 5. Innovatsijne zabezpechennia liderstva ta profesijnij rozvytok lidera. – S. 485-498.
3. Hryshenko I. M. Udoskonalennia upravlinnia shliakhom keruvannia zminamy / I. M. Hryshenko // Innovatsijni pidkhody ta mekhanizmy derzhavnogo ta munitsypal'noho upravlinnia : Materialy nauk.-prakt. konf., Kyiv, 12 kvit. 2013 r. : u 2 ch. / za zah. red. V. K. Prysiazhniuka, V. D. Bakumenka, T. V. Ivanovoi – K. : Vydavn.-polihraf. tsentr Akad. munitsyp. upr., 2013. – Ch. 2. – 436 s. – S. 103–105.
4. Darmohraj O. O. Vdoskonalennia styliu derzhavno-upravlins'koi diial'nosti na osnovi vykorystannia osnovnykh pidkhodiv teorii liderstva / O. O. Darmohraj // Ekonomika i derzhava : mizhnar. nauk.-prakt. zhurn. – 2008. – №11. – S. 90-93.
5. Kolpakov V. Lyderstvo – faktor obschestvennoho razvytyia. Sovremennoe ponymanye lyderstva / V. Kolpakov // Personal. – 2005. - №9. – S. 66-73.
6. Meskon M.Kh. Al'bert M., Khedoury F. Osnovy menedzhmenta: Per. s anhl. – M: Delo, 1998 – 542 s.
7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy : za stanom na 1 liut. 2006 r. / Verkhovna Rada Ukrainy. – Ofits. vyd. – K. : Parlam. vyd-vo, 2006. – 80 s. – Seriiia “Zakony Ukrainy”.

8. Rezakovych Y. Lyderstvo kak tsennost' sovremennoho menedzhmenta / Y. Rezakovych // Nos. sluzhba. – 2005. – № 3. – S. 84-87.
9. Rozvytok sil's'kykh terytorij (stan, problemy, perspektyvy) / Ye. I. Bojko, I. R. Zaluts'kyj, Kh. M. Prytula ta in.; NAN Ukrainy. In-t rehional'nykh doslidzhen'; [nauk. red. Ye. I. Bojko]. – L'viv, 2011. – 61 s.
10. Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr. In search of excellence (Lessons from america's best-run companies) / Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr.// – Harper & Row, Publishers, New York, 1983. – 372 s.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор

УДК:351

Шульга А. В.,

кандидат економічних наук,
докторант кафедри економічної
політики НАДУ

ЗАСОБИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У КРАЇНАХ ЄС

Анотація. Викладені основні засоби щодо підвищення ефективності регуляторної політики у країнах ЄС шляхом використання громадських слухань, застосування оцінки регуляторного впливу нормативно-правових актів, а також незалежних регуляторних органів.

Ключові слова: регуляторна політика, громадські слухання, незалежні регуляторні органи.

Шульга А. В.,

кандидат экономических наук,
докторант кафедры экономической
политики НАГУ

СРЕДСТВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ ЕС

Аннотация. Изложены основные средства для повышения эффективности регуляторной политики в странах ЕС путем использования общественных слушаний, применения оценки регуляторного влияния нормативно-правовых актов, а также независимых регуляторных органов.

Ключевые слова: регуляторная политика, общественные слушания, независимые регуляторные органы.

Shulga A.,

Ph.D. in economics, postdoctoral
Student of economic policy department (NASM)
Methods of regulatory policy improving in the EU

MEANS OF INCREASE OF EFFICIENCY REGULATORY POLITICIANS IN EU COUNTRIES

Annotation. It is represented the methods of regulatory policy improving in the EU through the using of public hearings, impact assessment of legal acts and independent regulators.

It is stressed that the enhance of the transparency of regulatory policy reforms in the EU countries helps not only to increase the validity and effectiveness of regulatory decisions which are made but also to show to the politicians and the public the policy goals importance.

Explanation and discussion with concerned parties of the relevance reform regulation is provided through the public hearings: informal consultation; distribution of regulatory proposals for public comments; publication and comments; public hearings; using of advisory bodies.

It means that in this way the state makes transparent of the goals and strategies of its reform program and in such a manner to improve the control of results / responsibility. In this case it is included as an indicator of the state's responsibility to its citizens and also regulators liability to the government for the policy implementation which was declared.

Experience the EU Member States also offers a wide range of alternatives with respect to the establishment and functioning of informal regulatory bodies that act as key elements of regulatory policy improvement and efficiency.

The important factors to ensure the independence of unofficial regulatory bodies are governmental structure of agencies, transparent procedures and guarantees compliance with the order of their approval and registration of rules (standards), the process of selection and appointment of directors, as well as funding for these agencies.

Due to the fact that in a globalized world the EU is rapidly reforming its regulatory policy on the principles of transparency, relevance, appropriateness, efficiency and broad public involvement the author of the article has proposed some measures to enhance this activity in Ukraine.

In particular it is planned to do in the context of adaptation of ukrainian legislation to the EU legislation according with the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union and its Member States, on the other hand, which was simultaneously ratified on September, 16, 2014.

Keywords: regulatory politics, public hearings, independent regulators.

Постановка проблеми. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, яка була синхронно ратифікована 16 вересня 2014 р., передбачається, що Україна забезпечить поступову адаптацію власного законодавства до законодавства ЄС як діючого, так і майбутнього. В окремому додатку до цієї Угоди визначено конкретний перелік законодавства України, яке підлягатиме такій адаптації та визначені строки її здійснення. З огляду на це, є необхідність щодо розробки наукових підходів до вдосконалення державної регуляторної політики України з урахуванням досвіду ЄС, в тому числі у частині щодо забезпечення прозорості, оскільки це розглядається не лише як важливий фактор для підвищення її ефективності, але й зменшення рівня корупції. Ці наукові розробки дадуть змогу внести відповідні зміни до законодавства України з тим, щоб визначити процедури проведення громадських слухань та консультування стосовно регуляторних пропозицій або проектів

регуляторних актів і таким чином суттєво підвищити ефективність регуляторної політики в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Методологічною основою даного дослідження є праці ряду як іноземних, так і вітчизняних вчених, зокрема, Д. Циганкова, А. Я. Жаліло, В. Гейця, А. Гальчинського, В. Бакуменка, О. Кілієвича, Н. Нижник, М. Погребняка та інших, які відзначають, що протягом останніх 20-ти років основним питанням реформи державного сектора в країнах-членах ЄС було створення більш ефективної регуляторної (нормативно-правової) політики. Протягом цього періоду часу природа регулювання пройшла розвиток від ранніх спроб усунути регулювання і поступилася більш систематизованій регуляторній реформі, яка поєднувала у собі скасування регулювання, запровадження регулювання заново і підвищення ефективності регулювання. Перші спроби щодо "дерегулювання" були здійснені у 1970-х роках, які у послідуєчі роки переросли у регуляторну реформу. Це включало в себе схвалення послідовних підходів щодо вдосконалення нормотворчого процесу та застосування таких нових засобів політики, як аналіз регуляторного впливу (ОРВ), громадські слухання, адміністративне спрощення та розгляд регуляторних альтернатив. Це ті, основні засоби, які були покликані скоротити витрати та підвищити ефективність регуляторного впливу.

У своїх спробах щодо спрощення бюрократичних процедур уряди більшості країн-членів ЄС були сконцентровані на чотирьох основних напрямках.

Перший і найбільш важливий – це поступовий перехід до зменшення непотрібного або необґрунтованого регуляторного тягаря. Це стимулювало розвиток державних наглядових органів, які займаються питаннями щодо якості регулювання, переходу до так званого «розумного регулювання».

Другий – створення "єдиних вікон", які призначені для надання інтегрованих і єдиних інформаційних та адміністративних послуг. Це дозволяє забезпечити значну економію часу та коштів для пошуку інформації та вирішення широкого кола інших питань як для фізичних осіб, так і підприємців.

Третій – реалізація ідеї щодо того, що економічні агенти вільні вести свій бізнес, поки не буде вагомих доказів того, що необхідно захистити громадськість, піддавши реформуванню старі більш обмежувальні підходи.

Четвертий – забезпечення прозорості у діяльності урядових структур, особливо через широке запровадження громадських слухань.

У даній статті розглядаються основні напрямки та проблеми забезпечення прозорості у діяльності урядових структур країн ЄС та інших альтернативних варіантів замість традиційних командно-

адміністративних моделей регулювання з огляду на необхідність запровадження цього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Концепція прозорості в уряді є на сьогодні однією із центральних тем яку наукових дослідженнях, так і регуляторній політиці країн ЄС.

Дана концепція включає в себе наступні основні складові: оперативні повідомлення для громадськості щодо того, які регуляторні рішення були прийняті; контроль за адміністративною владою і корупцією; використання електронних публічних слухань; ОРВ, а також активну участь громадськості у процесі прийняття рішень.

Як показує практика, прозорість регуляторної політики має дуже важливе значення, оскільки за її допомогою можна виявити причини регуляторних невдач, наприклад, регуляторні захоплення і упередженість по відношенню до вирішення певних питань, факти недостовірної інформації стосовно державного сектору, відсутність гнучкості, ринкову невизначеність і нездатність зрозуміти політичні ризики, недостатній рівень або відсутність відповідальності тощо.

Прозорість також стимулює розробку найбільш оптимальних варіантів політики і допомагає знизити ступінь впливу довільних і не обґрунтованих рішень у процесі здійснення державного регулювання.

І наостанок, прозорість можна також правомірно вважати найбільш дієвою зброєю у боротьбі проти з корупції.

Таким чином, прозорість сама по собі, а також її інститути, засоби та процеси у рівній мірі є важливими факторами для загального успіху регуляторної політики.

Громадські слухання є одним з ключових регуляторних засобів, які використовуються для поліпшення прозорості, результативності та ефективності державного регулювання у країнах ЄС.

З їх допомогою вдається також підвищити якість правил і програм, а також поліпшити рівень дотримання встановлених вимог і знизити витрати на виконавче провадження, як для уряду, так і для громадян, на які поширюються ці правила.

Громадські слухання також збільшують обсяг доступної для уряду інформації, на підставі якої приймаються політичні рішення.

Використання інших засобів політики, зокрема, ОРВ і оцінка альтернативних засобів політики означають, що є зростаюча потреба у проведенні громадських слухань з метою збирання емпіричної інформації в аналітичних цілях, оцінки очікувань і виявлення неочевидних альтернатив політики під час прийняття політичних рішень.

У країнах ЄС застосовується **п'ять основних форм проведення громадських слухань**: неформальні консультації; поширення регуляторних пропозицій для отримання громадських коментарів;

оприлюднення та коментарі; громадські слухання; використання консультативних органів.

1. Неформальні консультації. Такі консультації включають усі форми дискретних (консультації, які періодично повторюються), епізодичних і не стандартизованих контактів між регуляторними органами та групами заінтересованих осіб. Їх ключова мета - збір інформації від заінтересованих груп.

Неформальні консультації проводяться віртуально у багатьох країнах-членах ЄС, але ступінь їх прийнятності відрізняється.

У Великобританії, наприклад, регуляторні органи традиційно мають тісні і неформальні контакти із основними групами заінтересованих осіб, в основному з бізнесу, а неформальна консультація розглядається як норма у рамках регуляторного процесу, яка передує формальній консультації, згідно із кодексом проведення письмових консультацій.

Аналогічна традиція неформальних контактів існує і у Франції.

Однією із переваг неформальних консультацій є те, що вони можуть бути менш обтяжливими й більш гнучкими у порівнянні із стандартизованими формами консультацій; таким чином, вони можуть мати важливі переваги щодо швидкості і більш широкого охоплення інтересів.

До недоліків неформальних консультацій можна віднести їхню обмежену прозорість і відповідальність, оскільки доступ заінтересованих осіб до таких консультацій здійснюється виключно на розсуд регуляторного органу.

Тобто, неформальні консультації нагадують "лобізм", але під час їх проведення саме регуляторний орган відіграє активну роль у встановленні контакту. У зв'язку з цим ці два види діяльності потенційно досить важко розмежувати.

Негативною стороною неформальних консультацій є також право регуляторного органу вирішувати, хто буде брати участь у таких консультаціях.

Хоча, як показує практика, зазвичай, під час проведення таких консультацій важливими групами не нехтують, оскільки є ризик створення складнощів під час розгляду регуляторної пропозиції, коли вона дійде до кабінету міністрів або ж парламенту. Проте, у цьому відношенні менш організовані групи фізичних або юридичних осіб знаходяться у більш слабкому становищі.

2. Поширення регуляторних пропозицій для отримання громадських коментарів. Цей спосіб є відносно недорогим і надає змогу регуляторним органам дізнатися про думку громадськості і часто спонукає заінтересовані сторони до надання такої інформації. Більше того, даний спосіб є досить гнучким з точки зору часу, об'єму і форми відповідей. У зв'язку з цим дана форма консультацій використовується найбільш часто.

Така процедура відрізняється від неформальних консультацій тим, що, як правило, процес поширення регуляторних пропозицій є більш систематизованим, структурованим і переконливим, оскільки основні принципи можуть бути прописані у законі, директивах або інструкціях.

Даний спосіб може бути використаний на усіх стадіях регуляторного процесу, але, зазвичай, він використовується для направлення певних регуляторних пропозицій для обговорення у ході консультацій.

Відповіді, як правило, надсилаються у письмовій формі, але регуляторні органи можуть також приймати до розгляду усні заяви, а також запрошувати заінтересованих осіб на проведення слухань.

3. Оприлюднення проектів регуляторних актів та коментарів до них. Цей спосіб залучення громадськості, зазвичай, є найбільш відкритим і всебічним у порівнянні із процесом поширення пропозицій для коментарів, а також більш структурованим і формалізованим.

Однак, якщо у Португалії, наприклад, ці процедури визначені законом, то у Данії ситуація зворотна: хоча процес оприлюднення та коментарів широко використовується під час підготовки "істотно важливих" підзаконних актів, але при цьому немає яких-небудь стандартних, формальних і систематизованих вимог.

Важливою перевагою оприлюднення проектів регуляторних актів є те, що у всіх заінтересованих сторін є можливість завчасно ознайомитися із регуляторною пропозицією і відповідно надати свої коментарі.

Звичайно, є стандартний набір вихідної інформації, яка оприлюднюється завчасно, включаючи проект регуляторної пропозиції, висвітлення політичних цілей і проблем, а також дуже часто подається оцінка регуляторного впливу пропозиції і можливі альтернативні варіанти рішень.

Дана інформація – і, зокрема, елементи ОРВ - істотно підвищують можливість широкої участі громадськості у процесі, хоча чимало експертів вважають, що у ряді країн ЄС така участь залишається на досить низькому рівні практично для усіх пропозицій, за винятком деяких найбільш суперечливих з них.

Тобто, на практиці ступінь участі громадськості в обговоренні оприлюднених проектів регуляторних актів є достатньо низькою. Це має місце особливо, коли регуляторний механізм впроваджується вперше і не вистачає достатньої інформації щодо нього.

При цьому стабільні заінтересовані групи фізичних або юридичних осіб можуть віддати перевагу збереженню своїх особливих відносин із державними чиновниками і не брати участь у більш відкритих дискусійних процесах.

Участь в обговоренні також залежить від простоти відповідної реакції і очікуваних результатів такої участі, включаючи результативність процесу оприлюднення, кількості часу для надання коментарів, якості і

природи інформації, наданої заінтересованим особам, а також відносин і відповідної реакції регуляторних органів у процесі взаємодії з учасниками процесу, який підлягає обговоренню.

4. *Громадські слухання.* Вони являють собою відповідні збори, під час яких обговорюється конкретна регуляторна пропозиція. Під час таких зборів, які останнім часом почали експериментувати у режимі он лайн, заінтересовані особи та групи можуть надати свої коментарі особисто.

Проте, як показує практика, досить рідко слухання є незалежною процедурою; зазвичай воно доповнює інші консультаційні процедури. При цьому існують значні відмінності у використанні закритих процедур та інших аспектів консультаційного процесу.

У Німеччині, наприклад, регуляторний орган, який розсилає пропозицію для коментарів, може призначити громадські слухання замість надання письмових коментарів, чи може попросити зробити і те й інше.

В той же час, у Фінляндії слухання, зазвичай, призначається замість або разом із наданням письмових коментарів.

Регуляторні департаменти також найчастіше проводять громадські консультаційні засідання, особливо під час розгляду пропозицій щодо обговорення основних або другорядних регуляторних актів.

Важливою перевагою слухань є те, що, зазвичай, вони є чітко визначеними і вузькоспеціалізованими, будучи пов'язаними із іншими консультаційними процесами (наприклад, процесом оприлюднення та коментування).

Відкриті громадські збори також дають можливість представникам регуляторних органів безпосередньо зустрітися із уповноваженим від громадськості особами, а членам самих груп заінтересованих осіб між собою.

Ключовим недоліком цього способу є те, що дуже часто такі слухання є разовими заходами, які можуть бути недоступними для деяких заінтересованих груп, а тому їх проведення вимагає більшої координації і планування з метою забезпечення достатнього доступу.

Крім того, одночасна присутність різних груп та осіб із різноманітними поглядами може додати до дискусії досить складні або емоційні питання, які можуть зробити дискусію неможливою, що обмежує можливості даної стратегії стосовно генерування необхідної емпіричної інформації.

5. *Використання консультативних органів.* Консультативні органи широко використовуються в країнах-членах ЄС у процесі суспільного консультування. Їхні стосунки з регуляторними органами можуть варіюватися від реакції на пропозиції регуляторних органів (наприклад, Соціально-економічна рада Голландії чи експертні консультативні комісії у Німеччині) до участі у якості законотворчого органу, в якому

консультації є лише однією з декількох регуляторних функцій (наприклад, Британська Комісія з охорони здоров'я та безпеки).

Консультативні органи можуть самі проводити великі консультативні заходи, включаючи слухання чи інші методи.

Наприклад, у Німеччині мандат Комісії з дерегулювання передбачав, що Комісія "може заслуховувати експертів з дослідницьких інститутів, ділового співтовариства і асоціацій, а також адміністрації, якщо визнає це необхідним".

Слід зазначити, що розвиток консультативних органів в ЄС співпав із зростанням кількості недержавних організацій і, відповідно, кількості різних поглядів, які необхідно було відобразити в політичних рішеннях.

Таким чином, створені комітети (ради, комісії), зазвичай, використовуються в ЄС для підвищення якості регуляторних актів за допомогою експертних висновків та пропозицій, які надсилаються до державних регуляторних органів.

Крім того, вони також відіграють важливу роль у підвищенні очікуваної легітимності законів.

Як правило, консультативні органи залучаються до роботи на усіх стадіях регуляторного процесу, але найбільш часто вони використовуються з метою формулювання позиції і вироблення варіантів.

Залежно від статусу, повноважень і положення процесу прийняття рішень ці органи можуть мати значний вплив на фінальні рішення, або ж вони можуть бути одним із багатьох інформаційних джерел.

При цьому досить рідко розробка регуляторної бази (підготовка та аналіз пропозицій або оцінка існуючих регуляторних актів) є основним завданням консультативних органів. Деякі постійні органи, наприклад, можуть мати широкі повноваження щодо вироблення політики у таких галузях, як соціальне забезпечення або охорона здоров'я.

В країнах ЄС існує велика кількість видів консультативних органів під різними назвами - ради, комітети, комісії, робочі групи. Їх спільною особливістю є те, що у них є певний мандат або завдання у рамках регуляторного процесу (надання експертного висновку або пошук консенсусу), а також те, що вони включають до свого складу членів, які не є працівниками державної адміністрації.

На завершення слід зазначити, що практично по усіх згаданих п'яти способах консультувань виникають певні проблеми і складності.

У Великобританії, наприклад, встановлено що значні за обсягами консультації іноді призводять до "консультаційного стомлення" заінтересованих груп, які відчують себе безсилими перед великою кількістю матеріалу, який потрібно вивчити та прокоментувати.

Разом з тим, на думку експертів, іноді «консультаційне стомлення» може виступати як певним позитивним сигналом для успіху у розробці прозорих регуляторних режимів, так і, навпаки, внаслідок нерозвиненості

механізмів для реагування на консультаційні поради, зруйнувати довіру до цього процесу.

Незалежні регуляторні органи. Поряд із реалізацією концепції прозорості у країнах ЄС все більшого поширення також набувають незалежні регуляторні органи (надалі – НРО), які виступають як ключові елементи вдосконалення та підвищення ефективності регуляторної політики.

На практиці у країнах ЄС застосовуються чотири основні форми НРО.

Перша група включає відомчі департаменти - агентства, які є частиною центрального уряду і не мають статусу окремого корпоративного органу. Вони є частиною державної служби і знаходяться під керівництвом міністра або безпосередньо підзвітні йому. Вони можуть володіти встановленою законом незалежністю під час реалізації певних регуляторних функцій, а також мати істотну адміністративну автономію від інших міністерств.

Друга група включає відомчі агентства, які є виконавчими структурами і не залежать від центрального уряду. Вони можуть мати або не мати окремого бюджету і відокремленого керівництва. Вони можуть також бути суб'єктами різних правових структур (де не застосовуються адміністративно-процесуальні закони або положення про державну службу). Вони можуть володіти набором повноважень, але у кінцевому підсумку знаходяться у підпорядкуванні міністерства і під його оперативним керівництвом.

Третя група включає незалежні консультативні органи - агентства, які володіють повноваженнями надавати уряду, законодавцям і фірмам офіційні експертні рекомендації щодо окремих регуляторних актів і аспектів економіки. Вони також можуть володіти повноваженнями щодо опублікування своїх рекомендацій. Сфера державних рішень, які можуть відхилятися від таких рекомендацій, може варіюватися.

Нарешті, **четверта група** - це НРО, які представляють собою агентства, яким доручено здійснювати регулювання окремих аспектів економіки. Як правило, вони мають автономне керівництво, а їх бюджет знаходиться у віданні міністерств. Однак сфера політичного чи відомчого втручання в діяльність такого органу не визначена або обмежується наданням консультацій по загальнополітичних, а не специфічних питаннях. У таких органів може бути різний обсяг повноважень.

В даний час у країнах-членах ЄС функціонує чимало регуляторних органів, незалежних від політичної системи, зокрема, агентств.

Їм передаються повноваження щодо реалізації політики у ряді секторів економіки. В основному це поширено у сфері комунального обслуговування, енергетиці і зв'язку, а також деяких інших секторах економіки, в яких необхідно забезпечувати спеціалізований нагляд.

Основною причиною, яка призвела до необхідності створення НРО було те, що завдяки їм забезпечується захист ринкових інтервенцій від політичних та приватних інтересів.

Перехід до створення НРО дав великий поштовх щодо покращення регуляторної ефективності в цілому. НРО стали також необхідним елементом інституційного розвитку для розподілу ролі держави як директивного органу і власників виробничих активів.

Ця роль особливо важлива для тих країн, які вирішили зберегти істотну частку державної власності у мережевих галузях.

Важливо відзначити, що найбільш ефективними стали ті регуляторні органи, у яких їх незалежність і роль ґрунтувалися на чітко прописаному законі і ясно визначеними функціями та цілями.

Крім того, для своєї успішної діяльності такі органи також потребують адекватних фінансових джерел і гнучкої кадрової політики, яка дозволяє наглядовим органам наймати і утримувати компетентний персонал.

У той же час, як показує практика, діяльність НРО викликає і певні складності для виконавчої та законодавчої влади.

У більшості країн-членів ЄС ці органи представляють собою особливу форму установ, які не обираються безпосередньо громадянами і не управляються виборними чиновниками. Такий орган є установою, яка створюється урядом і наділяє її повноваженнями діяти незалежно від виборних державних органів.

Таким чином, НРО існують на межі вироблення політики, яка залишається у сфері компетенції виборних державних органів відповідно до закону і примусового забезпечення виконання тих регуляторних питань, які були передані до їх компетенції.

Разом з тим, визначення відповідної ролі регуляторних органів та їх керівників викликає ряд політичних та інституційних запитань, зокрема, яким чином здійснюватиметься контроль за реалізацією регуляторних повноважень?

Є також побоювання, що розвиток НРО може призвести до створення «держави у мініатюрі», розмиваючи тим самим традиційний поділ влади.

У той же час, ряд експертів вважає, що згадані побоювання не є обґрунтованими, оскільки НРО ніколи не зможуть стати повністю незалежними від політичного процесу.

Вони завжди будуть функціонувати у рамках, встановлених законом і структурами управління, які можуть бути змінені безпосередньо законодавчими органами і судами, а побічно - органами виконавчої влади. Тому ефективні НРО повинні будуть адекватно реагувати на довгострокові політичні вказівки, які в кінцевому підсумку визначають умови їх існування та діяльності.

Досить часто відзначається також декілька додаткових ризиків, пов'язаних із діяльністю НРО, які можуть знизити регуляторну якість в інфраструктурних секторах у довгостроковій перспективі.

Зокрема, НРО можуть викликати уповільнення структурних змін та втрату потенційних доходів для споживачів.

Більше того, оскільки згадані органи часто створюються за секторальною ознакою, то це призводить до виникнення тенденції щодо ускладнення конвергенції (*зближення не схожих систем*) між секторами і перешкоджання створенню нових бізнес-моделей.

НРО також можуть сприяти фрагментації державної політики та заходів, зокрема, у випадку із реалізацією політики конкуренції.

У багатьох країнах-членах ЄС роль НРО все ще чітко не визначена, потребують поліпшення також механізми їх підзвітності. У зв'язку з цим виникає ряд практичних питань щодо забезпечення незалежності між НРО та урядом.

В той же час, оскільки ряд мережевих галузей у країнах ЄС пройшли стрімку реструктуризацію завдяки технологічним інноваціям, то вони стали конкурентоспроможними. В результаті цього секторальні питання стали менш важливими у порівнянні із загальними питаннями конкуренції.

Крім того, на думку експертів, більшість із згаданих та інших ризиків щодо розвитку НРО в країнах ЄС можна мінімізувати за допомогою більш уважного відношення до розробки регуляторної структури.

Діяльність НРО в країнах ЄС. Досвід країн-членів ЄС пропонує широкий набір альтернатив відносно інституційних структур для забезпечення регуляторної незалежності НРО. При цьому ключовими аспектами для забезпечення незалежності НРО є урядова структура агентств, прозорість процедур та гарантії процедури схвалення і випуску стандартів, процес відбору та призначення керівників, а також фінансування агентств.

Структура управління НРО є важливим питанням для забезпечення їх підзвітності. Теоретично рада, як орган, повинна надавати більше можливостей для вироблення та прийняття колегіальних рішень, забезпечуючи таким чином більшу незалежність і цілісність у процесі прийняття рішень.

У зв'язку з цим не випадково, більше двох третин НРО, які функціонують в країнах ЄС, управляються радами. Навіть, коли НРО були надані деякі повноваження та автономія їхня незалежність дуже часто може бути підпорядкована адміністративним регуляторним актам.

Це може знайти відображення у наданні вказівок агентствам або в можливості міністерства оскаржити вже прийняті ними рішення. Таке втручання потенційно може знизити ефективну незалежність агентств.

Строки перебування на посаді також можуть істотно впливати на ступінь незалежності регуляторних агентств. В цілому, більш тривалі строки, які перекривають політичні цикли, забезпечують більш високу ступінь незалежності агентств.

Нарешті, важливим практичним питанням також є забезпечення незалежних регуляторних органів достатніми фінансовими ресурсами для реалізації своїх мандатів, при цьому механізми фінансування не повинні впливати на незалежність таких регуляторних органів.

Країни-члени ЄС використовують різні заходи, включаючи пряме скликання зборів з регульованих осіб та централізоване фінансування НРО з державного бюджету.

Висновки та пропозиції.

1. Основними засобами щодо підвищення ефективності регуляторної політики у країнах ЄС є ОРВ, адміністративне спрощення, громадські слухання та розгляд регуляторних альтернатив. Використання аналізу регуляторного впливу все більше покращує емпіричну основу для регулювання у більшості країн-членів ЄС. Його роль в цьому аспекті отримала підтримку у вигляді розширеного діалогу із заінтересованими сторонами за допомогою все більш широкого використання громадських слухань.

2. Посилення прозорості здійснення реформи регуляторної політики у країнах ЄС допомагає не лише підвищити обґрунтованість та ефективність регуляторних рішень, які приймаються, але й показати політикам і громадськості, чому поставлені політичні цілі є важливими.

3. Роз'яснення і обговорення із заінтересованими сторонами актуальності реформ регулювання забезпечується шляхом проведення громадських слухань: неформальні консультації; поширення регуляторних пропозицій для отримання громадських коментарів; оприлюднення та коментарі; громадські слухання; використання консультативних органів. Це означає, що таким чином держава робить прозорими цілі та стратегії своєї програми реформування, і таким чином сприяє контролю за результатом / відповідальністю. У даному випадку це включає в себе як показник відповідальності держави перед громадянами, так і відповідальність регуляторних органів перед урядом за реалізацію заявленої ним політики.

4. Досвід країн-членів ЄС пропонує широкий набір альтернатив відносно створення та функціонування НРО, які виступають як ключові елементи вдосконалення та підвищення ефективності регуляторної політики. Важливими факторами для забезпечення незалежності НРО є урядова структура агентств, прозорість процедур та гарантії дотримання ними порядку схвалення і випуску норм (стандартів), процес відбору та призначення керівників, а також фінансування цих агентств.

5. З огляду на те, що в умовах глобалізованого світу країни ЄС швидкими темпами реформують свою регуляторну політику на принципах прозорості, адекватності, доцільності, ефективності та широкого залучення громадськості є необхідність активізувати цю роботу в Україні. За інформацією Кабінету Міністрів України, майже 60% документів, розроблених місцевими органами, не відповідають принципам, передбаченим Законом України від 11 вересня 2003 року № 1160 "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". При цьому майже половина з усіх прийнятих згаданими органами документів скасовується через порушення регуляторної процедури.

Чимало недоліків виявлено також у роботі центральних органів виконавчої влади, особливо у частині, щодо забезпечення ними завчасного оприлюднення планів підготовки регуляторних пропозицій, а також самих проектів регуляторних актів з метою обговорення. У зв'язку з цим не випадково, що у серпні цього року Кабінет Міністрів України спеціально створив Державну регуляторну службу України, яка займатиметься питаннями контролю за нормативно-правовою діяльністю державних органів як у центрі, так і на місцях, а також забезпечуватиме координацію дій з питань спрощення регуляторної бази у нашій країні.

6. Хоча Законом України від 11 вересня 2003 р. № 1160 передбачено необхідність забезпечення «прозорості та врахування громадської думки - відкритість на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями», але на практиці це має досить обмежене застосування.

Основною причиною є те, що самим Законом визначено майже два десятки виключень, щодо яких він не застосовується. Це, зокрема, постанови Верховної Ради України та Національного банку України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії, Національних комісій із цінних паперів та фінансових послуг, а також щодо ряду категорій відомчих нормативно-правових актів.

Крім того, у згаданому Законі не визначені процедури проведення громадських слухань та консультування стосовно регуляторних пропозицій.

Між тим, саме завдяки такій нормі можливо б створити основу для використання досвіду, набутого у країнах-членах ЄС і суттєво поліпшити прозорість, результативність та ефективність державного регулювання в нашій країні.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посібник. – К.: Міленіум, 2003. – С. 113 – 122; 128 – 130.
2. Батченко Л. В., Кулик Є. І., Мойсеєнко К. Є., Регуляторна політика Європейського Союзу, (навчальний посібник), Донецьк, 2008.

3. Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б., Методические подходы к метаоцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка, 2011. № 1. С. 23—51. <http://www.pmojournal.ru/193>
4. Васильків Т. Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т.Г. Васильків // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 10. – С. 10.
5. Гальчинський А. С., Геєць В. М., Бабенко С. Г. та ін., Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 р. р.) “Шляхом європейської інтеграції” / [авт. кол. : К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
6. Гальчинський А. Інноваційна стратегія українських реформ / Гальчинський А., Геєць В., Семиношко В. – К. :Знання України, 2002. – 336 с.
7. Жаліло Я., Теорія і практика формування ефективної стратегії економічної стратегії держави, монографія, Київ, 2009.
8. Кілієвич О. І., Мікроекономіка для аналізу державної політики: Підручник для вузів, Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2005.
9. Мещеряков А. А., Сопотян С. В., Регуляторна політика, як складова забезпечення економічної безпеки в Україні, Вісник Академії митної служби України, сер:Економіка, 2011, № 1, с.34-39.
10. Нижник Н., Мосов С., Про державне управління, об'єкт і предмет теорії // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 4. - С. 56-62.
11. Погребняк М. А. Запровадження регуляторної політики в Україні та державах Європейського Союзу / М. А. Погребняк // Ефективність державного управління : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 12.
12. Регуляторная политика с странах-членах ОЭСР. От вмешательства к регуляторному управлению", Париж, 2002, www.oecd.org/countrylist/
13. Стратегія розвитку України: теорія і практика. – К., 2002.
14. Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ і стратегія розвитку. – К., 2001. – 222 с.
15. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть. – К. :Знання України, 2002. – 120 с.
16. Шарль-Анри Монтэн, «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения , 23/04/2012 <http://smartregulation.net>
17. Указ Президента України від 23 липня 2014 р. № 614
«Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні»
18. Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-ІУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
19. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 371 « Щодо затвердження Положення про Державну регуляторну службу».
20. Електронний ресурс:
http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm
<http://www.ec.europa.eu/smart-regulation/impact/>
21. Report (Group of High Level National Regulatory Experts (HLG-BR) Meeting of 22 October 2013). Directorate C. – Smart regulation.

References:

1. Bakumenko V.D., Nadolishniy P.I. The theoretical and organizational principles of state management: Textbook. - К. : Millennium, 2003 - P. 113 - 122; 128 - 130.
2. Batchenko L.W., Kulik E.I, Moysenko K.E, Regulatory Policy of the European Union (textbook), Donetsk, 2008.

3. Belyaev A.N., Derman D.O., Tzygankov D. B., Methodological approaches to metaevaluation of conclusions quality about the regulatory impact assessment // Design, monitoring and evaluation, 2011. № 1. p. 23-51. <http://www.pmojournal.ru/193>
4. Vasylykiv T.G. Improvement of state regulation of business activity in Ukraine / T. G. Vasylykiv // Strategic priorities. - 2009. - № 10.
5. Halchynskiy A. S., Heyets V. M., Babenko S.G. et al, Strategy for Economic and Social Development of Ukraine (2004 - 2015) "By European Integration Way" / [auth. board. Kyiv: Control Center of State Statistics Committee of Ukraine, 2004 - 416 pages.
6. Zhalilo J., Theory and practice of forming an effective strategy for economic strategy of the state, monography, Kyiv, 2009.
7. Kiliyevych O.I., Microeconomics for Public Policy Analysis: Textbook for High Schools, Publisher of Salomiy Pavlichko "Foundations", 2005.
8. Mescheryakov A. A. Sopotyan S.V., Regulatory policy as part of ensuring the economic security of Ukraine, Journal of the Academy of Customs Service of Ukraine, ser.: Economics, 2011, № 1, p.34-39.
9. Nyzhnyk N., Mosov S., State management, object and subject of the theory // Newsletter of Ukrainian Academy of State Management. - 2000. - № 4. - p. 56-62.
10. Pohrebnyak M.A. Implementation of Regulatory Policy in Ukraine and the EU Countries / M. A Pogrebnyak // Effectiveness of governmental management: Collection of studies of Lviv Regional Institute of Public Administration. – LIDU NADU, 2007 – Publ. 12.
11. Regulatory policy in OECD countries. From Interfering to the Regulatory Management ", Paris, 2002, www.oecd.org/countrylist/
12. Law of Ukraine, 11,09, 2003, № 1160-ІУ « State Regulatory Policy in Economic Activity."
13. Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine, 20.08. 2014, № 371 "Approval of the Regulation on the State regulatory service."
14. Electronic resource:
http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm
<http://www.ec.europa.eu/smart-regulation/impact/>

Рецензент: Розпутенко І. В., д.держ.упр., професор

УДК 351.321

Михайлов А.О.,

здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ФУНКЦІОНАЛЬНА ДЕТЕРМІНОВАНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗМІСТ НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ

Анотація. Метою дослідження, результати якого викладено в цієї статті, є визначення змісту наукової проблеми функціональної детермінованості системи механізмів державного управління сучасної України. Завдання дослідження: узагальнити результати досліджень функцій та механізмів державного управління у працях наукових попередників (зарубіжних і вітчизняних); виявити провідні тенденції формування сучасної наукової думки щодо детермінованості функцій держави й механізмів державного управління; визначити напрями подальших наукових

досліджень щодо оптимізації механізмів державного управління України, відповідно до функцій сучасної демократичної держави.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, функції держави.

Михайлов А.А.,

соискатель кафедры государственного
управления и местного самоуправления
Академии муниципального управления

ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ДЕТЕРМИНИРОВАННОСТЬ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ НАУЧНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. Целью исследования, результаты которого изложены в этой статье, является определение содержания научной проблемы функциональной детерминированности системы механизмов государственного управления современной Украины. Задачи исследования: обобщить результаты исследований функций и механизмов государственного управления в трудах научных предшественников (зарубежных и отечественных); выявить ведущие тенденции формирования современной научной мысли относительно детерминированности функций государства и механизмов государственного управления; определить направления дальнейших научных исследований по оптимизации механизмов государственного управления Украины, в соответствии с функциями современного демократического государства.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, функции государства.

Mikhailov A.,

Researcher of Public Administration
and Local Government Academy of Municipal Management

FUNCTIONAL DETERMINISM GOVERNANCE MECHANISMS: THE CONTENT OF A SCIENTIFIC PROBLEM

Annotation. The purpose of the study, the results of which are set out in this article is to determine the content of scientific determinism problem of functional systems governance mechanisms of modern Ukraine. Research objectives: to summarize the results of research functions and mechanisms of governance in the writings of scientific predecessors (foreign and domestic); identify major trends in the development of modern scientific thought on determinism functions of the state and governance mechanisms; identify areas for further research to optimize governance mechanisms Ukraine, according to the functions of a modern democratic state.

Keywords: public administration, governance mechanisms, functions of the state.

Постановка проблеми. Функціональна детермінованість тої чи іншої діяльності по суті виступає однією з довічних провідних філософсько-світоглядних проблем наукового пізнання. Здається, ні в кого вже не викликає сумніву, що механізми за якими функціонує той чи інший природний або суспільний феномен перебувають у чіткій залежності від функцій, які цей феномен виконує. І тут, перефразовуючи відомий вислів,

що приписують Ніколо Макіавеллі: «Il fine giustifica i mezzi», можна біло б стверджувати напевне, що «Мета визначає засоби». Але чомусь при побудові складних соціальних систем, в тому числі – системи державного управління, про цю аксіому часто забувають. Зокрема, зіткнувшись з реаліями роботи вітчизняної системи державного управління А.П. Яценюк стверджує, що: «Справжньою причиною відсутності реформ є нездатність радянської системи державної влади функціонувати за демократичними стандартами» [1]. Тому актуальність дослідження проблеми функціональної детермінованості механізмів державного управління є вкрай високою для вітчизняної державно-управлінської науки.

Наукова проблема формування сучасних механізмів державного управління дуже детально і всебічно досліджується вітчизняними науковцями. З 2003 по 2011 роки захищено 670 дисертацій стосовно механізмів державного управління, переважна їх кількість у сфері економіки (284, 42,4%), потім зі значним відставанням йдуть гуманітарна сфера (102, 15,2%), соціальна сфера (96, 14,3%) та державний менеджмент (84, 12,5%). Порівняно незначна частка таких робіт захищено у сферах екології (41, 6,1%) та політики (36, 5,4%) [2], але досі нема жодного комплексного дослідження, яке б відображало функціональний зміст вітчизняної системи механізмів державного управління в цілому, незалежно від галузі її прикладання. Певну спробу аналізу сучасного наукового доробку щодо функцій держави та механізмів державного управління у 2013 р. здійснила Н.В. Адубецька [3], але її дослідження носить вибірково-епізодичний характер і не дає уяви власне про зміст заявленої авторкою наукової проблеми.

Метою цієї статті є визначення змісту наукової проблеми функціональної детермінованості системи механізмів державного управління сучасної України.

Завдання дослідження:

- узагальнити результати досліджень функцій та механізмів державного управління у працях наукових попередників (зарубіжних і вітчизняних);
- виявити провідні тенденції формування сучасної наукової думки щодо детермінованості функцій держави й механізмів державного управління;
- визначити напрями подальших наукових досліджень щодо оптимізації механізмів державного управління України, відповідно до функцій сучасної демократичної держави.

Виклад основного матеріалу. Базові засади теорії сучасної вітчизняної державно-управлінської науки були закладені ще в середині 90-х років минулого сторіччя перекладами праць відомих зарубіжних учених. Насамперед, через призму функцій держави механізми і структуру системи державного управління розглядає Бернар Гурне [4]. У

навчальному посібнику Глена Райта «Державне управління» [5] розглядається американський метод управління, цілком базований на економічній раціональності, поряд із заснованим на правовій традиції європейським. Узагальнюючи обидва підходи, автор всебічно розробляє схему державного управління за всіма законами менеджменту та з огляду на теорію мотивації, викладає принципи вироблення, ухвалення та втілення рішень, управління людськими ресурсами та організаціями.

Пізніше українському читачеві став доступний навчальний посібник російського науковця Г.В. Атаманчука «Теорія державного управління» [6], у якому викладена комплексна теоретична модель державного управління як суб'єктно-об'єктної взаємодії, спрямованої на забезпечення його об'єктивної зумовленості, суб'єктивної обґрунтованості та соціальної ефективності.

Першим в українській науково-пізнавальній літературі виданням, в якому систематично викладені основні аспекти державного управління як окремої навчальної дисципліни став навчальний посібник Державне управління: теорія і практика за редакцією В.Б. Авер'янова [7] у якому переважний акцент було зроблено на організаційно-правових особливостях державного управління. При цьому характерною рисою видання є те, що в ньому представлені матеріали учених, багато з яких займають провідні позиції у вітчизняній державно-правовій науці.

Але, як на нашу думку, справжнім проривом вітчизняної державно-управлінської науки став навчальний посібник Н.Р. Нижник та О.А. Машкова «Системний підхід в організації державного управління» [8]. Спираючись на світову практику і теорію державного управління, автори цього посібника серед функцій державного управління виділяють загальні, спеціальні та забезпечуючі. Трактуючи загальні функції як такі, що характерні для будь-якого управлінського процесу, ці автори відносять до даної групи такі функції як планування, організація, регулювання, робота з персоналом, контроль. Виходячи з того, що види і зміст спеціальних функцій управління обумовлюються відповідною сферою чи діяльністю управління, зазначені науковці називають ці функції основними або головними, оскільки для їх реалізації утворюються системи управління. До забезпечуючих (допоміжних) функцій за класифікацією авторів належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодство [8, с. 82; 83; 95].

Дещо схожі з поглядами Н. Р. Нижник і О. А. Машкова щодо класифікації функцій державного управління за критерієм змісту, характеру і обсягу впливу погляди колективу авторів навчального посібника, який побачив світ вже на початку нашого сторіччя [9]. Вважаючи загальними такі функції, що мають місце практично в будь-якій управлінській взаємодії органів державної влади з об'єктами управління, автори до цієї групи функцій управління додатково відносять ще аналіз та облік, а щодо виділеної ними групи спеціальних функцій їхні погляди

збігаються з поглядами попередників [9, с.86-88].

Але, більший інтерес для нашого дослідження становить не навчальна, а суто наукова література – перш за все, монографічні й дисертаційні дослідження.

Традиційно, вагомий внесок у розвиток теоретичного підґрунтя функціональної модернізації системи механізмів державного управління України зробили вітчизняні юристи. Значний інтерес у цьому напрямі становить колективна монографія «Органи державної влади України» [10], у якій досліджуються проблеми загальної теорії державної влади – поняття, принципи, функції, механізм здійснення державної влади, її гарантії та проблеми теорії і практики організації і здійснення окремих видів державної влади: законодавчої, виконавчої і судової. Втім, у монографії найбільша увага приділяється проблемам органів законодавчої влади в механізмі здійснення державної влади та проблемам органів виконавчої і судової влади, їх структури, функцій та форм діяльності, здійсненню парламентської, адміністративної і судової реформ.

Першим в українській юридичній науці дисертаційним дослідженням характеристики сучасної держави з урахуванням її статичності та динаміки, а також комплексним дослідженням поняття, природи та сутності функцій сучасної держави як загальнотеоретичних категорій, їх основних ознак стала дисертація О.О. Джураєво «Функції сучасної держави» [11]. Зокрема, авторкою аналізуються та здійснюються розрізнення між функціями держави, державними послугами та державною політикою. Досліджуються основні концептуальні підходи до типології сучасної держави, визначається вплив глобалізації та персоніфікації на функції сучасної держави, а також розглядаються деякі функції сучасної держави.

У дисертації І.І. Мотиля «Становлення та розвиток внутрішніх функцій української держави» [12] аналізуються процеси гуманізації, демократизації державної діяльності, а також соціальна спрямованість внутрішніх функцій української держави в умовах поглиблення політичної і правової реформи. Йдеться про функції захисту прав і свобод людини і громадянина, економічну функцію, соціальну функцію, функцію сприяння розвитку культури та виховання, функцію захисту законності та правопорядку. Саме ці функції, на думку автора, характеризують основний зміст внутрішньої політики сучасної України, розкривають сутність та соціальне призначення державної влади в умовах ствердження ідеалів правової держави, формування інститутів громадянського суспільства. Зокрема, акцентується увага на факторах глобалізації, євроінтеграції, ствердженні нової ідеології державного управління, недосконалості законодавчого регулювання тощо. Окреслюються основні перспективи удосконалення діяльності сучасної української держави відповідно до кожного функціонального напрямку, що розглядаються.

У дисертації В.І. Сало «Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі» [13] досліджується процес становлення теорії функцій держави, уточнюється поняття і ознаки функцій держави. Аналізуються передумови започаткування і фактори розвитку європейської інтеграції та; конкретизується правова природа Європейського Союзу, розкриваються принципи взаємодії ЄС і держав-членів стосовно реалізації функцій держави. Досліджується специфіка реалізації основних внутрішніх функцій (функція охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, економічна і соціальна функції) держав-членів ЄС. Автором сформульовано наукові висновки, спрямовані на усвідомлення специфіки функціонування держав в умовах членства в Європейському Союзі як наддержавній організації влади, що сприятиме усвідомленню наслідків вступу України до цієї організації.

Дослідженню окремих функцій держави присвячено також роботи:

– Бермічевої О.В. «Соціальна функція в Україні» [14], у якій досліджено поняття і ознаки соціальної функції держави, соціальні права громадян, форми і методи реалізації цієї функції в Україні; проаналізовано місце соціальної функції держави в системі функцій держави; обґрунтовано необхідність для забезпечення її розвитку прийняти певні законодавчі акти та провести систематизацію законодавства.

– Головка О.І. «Функції та компетенція органів Європейського Союзу у сфері соціальної політики» [15], де досліджено сутність та зміст інституту компетенції Європейського Союзу і Європейського Співтовариства у сфері соціальної політики; проведено комплексний аналіз доктрини компетенції міжнародних організацій, особливостей компетенції Європейського Співтовариства як міжнародної організації з елементами наднаціональності, розкрито механізми реалізації компетенції ЄС у соціальній сфері, досліджено особливості правового забезпечення соціальної політики ЄС, визначено функції її правового забезпечення та висвітлено повноваження основних органів ЄС у соціальній сфері.

– Малиновського В.Я. «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» [16], де проведене наукове осмислення, визначення та описання управлінських функцій, запропонована їх класифікація; проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів виконавчої влади сучасної України та стан реалізації ними основних функцій державного управління; виходячи із концептуальних засад модернізації ролі, функцій держави та функцій виконавчої влади в умовах трансформаційного періоду та становлення громадянського суспільства, сформульовано висновки та рекомендації щодо оптимізації управлінських функцій, насамперед, у напрямку підвищення якості правової регламентації розподілу функцій в апараті державного управління та вдосконаленню структурно-функціональної побудови системи виконавчої влади, її органів та підрозділів.

– Манжули А.А. «Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект» [17]. У якій на підставі аналізу основних аспектів діяльності органів місцевої виконавчої влади як суб'єктів державного управління чітко сформульовано особливості, функції, задачі, цілі, методи та принципи даного виду державної діяльності. Надано характеристику генезису історичної еволюції та форм інституту державного управління на місцях. Вивчено його головні аспекти та компоненти, а також співвідношення компетенції, повноважень, сфер безпосереднього впливу та діяльності органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Досліджено основні напрями діяльності державного управління в регіонах, створено єдину цілісну картину даного процесу.

Як зазначалося вище, найбільшу питому вагу серед дисертаційних досліджень у вітчизняній науці державного управління становлять роботи зі спеціальності 25.00.02 – «механізми державного управління». Досліджуючи різноманітні механізми державного управління практично в усіх актуальних сферах суспільних відносин, автори цих дисертацій так чи інакше пов'язували застосування цих механізмів з функціями держави.

До проблем теоретичного обґрунтування детермінованості механізмів державного управління і функцій держави найбільшою мірою наблизилися дисертаційні дослідження:

– Грицяка І.А. «Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні» [18]. Зокрема, автором розроблено теоретико-методологічні засади розвитку європейського управління з урахуванням впливу на державне управління в Україні. На базі системного підходу розкрито суть і особливості європейського управління та певні прояви його впливу на державне управління в Україні. Проаналізовано концептуальні та теоретичні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції, природи та функціонування Європейського Союзу (ЄС). Визначено фундаментальні теоретико-прикладні засади євроінтеграційного процесу як основу європейського управління. Виявлено взаємозв'язок між цілями та повноваженнями, а також компетенціями ЄС як інструментами здійснення євроінтеграційної політики. Установлено взаємозалежність між функціонуванням європейського адміністративного простору, розвитком європейського управління та його впливом на управлінські сфери держав-членів, держав-кандидатів і держав-претендентів на вступ до ЄС, зокрема України, а також багаторівневий характер системи європейського управління. Доведено потребу у виваженому застосуванні європейських підходів до реформування державного управління в Україні. Обґрунтовано потребу у реформуванні в Україні класичного президентського правління, запровадженні європейського виміру до реформування державної служби. Доведено перспективність реформування державного управління у

контексті форм правління й устрою.

– Дзюндзюка В.Б. «Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій» [19]. У якій автором визначено загальні особливості нової моделі державного управління, що забезпечує високу ефективність діяльності публічних організацій у цілому, а також характеристики високоефективних організацій. Виявлено специфіку публічних організацій як суб'єктів управління у сучасному світі, створено модель ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. Розроблено методичні підходи до вимірювання й оцінки ефективності діяльності публічних організацій і механізми здійснення організаційних змін у напрямку її сталого підвищення. З'ясовано основні проблеми забезпечення високої ефективності у діяльності органів влади в Україні. Запропоновано методичний підхід до опрацювання стратегії публічних організацій, що забезпечує підвищення ефективності їх діяльності. Визначено основні технології перетворення публічних організацій на високоефективні. Створено експертну систему «Організаційна стратегія», що надає допомогу керівникам органів влади та інших публічних організацій у забезпеченні високої ефективності діяльності даних організацій.

– Дейча В.Б. «Система і механізми державного управління в умовах значимої соціально-економічної диференціації країни» [20]. У якій досліджено проблему вдосконалення системи, а також формування механізмів державного управління за умов значимої соціально-економічної диференціації країни. Проаналізовано теоретичні засади соціально-економічної інтеграції суспільства. Сформульовано проблему соціально-економічної диференціації української держави з використанням термінів теорії систем. Запропоновано підхід до визначення рівня складності системи державного управління та проаналізовано існуючі державні механізми соціально-економічної інтеграції суспільства. Визначено напрямки вдосконалення системи державного управління в Україні. Проведено аналіз стану зовнішнього та внутрішнього середовища, а також вибір моделі державного управління для України. Розроблено варіанти формування адекватного рівня складності системи державного управління в Україні та наведено рекомендації щодо збільшення зазначеного рівня. Розглянуто методологічний аспект механізму збільшення зв'язності суспільства. Висвітлено взаємозалежні стратегії соціально-економічного розвитку регіонів як механізм збільшення зв'язності між частинами суспільства.

– Замогильного А.Г. «Взаємодія державної влади і державного управління (історико-теоретичний аспект)» [21]. Автор якої розглянув проблеми взаємодії державної влади та державного управління як суспільних процесів. Автором також визначено, що влада є соціальним інститутом, за допомогою якого реалізується вплив соціальних суб'єктів

на підставі їх залежності один від одного. Розкрито науково-методологічні підходи до аналізу проблеми диференціації понять «влада» й «управління». Висвітлено, що органи державної влади є похідними від державної влади, носіями та творцями якої є різні спільності, соціальні групи людей, суспільство в цілому. Уточнено зміст понять «управління», «державне управління», «влада», «державна влада». Розкрито особливості взаємодії державної влади та державного управління в суспільстві. Встановлено основні підходи до дослідження суб'єкт-об'єктних управлінських відносин. Описано основні тенденції пошуку нової парадигми державної влади та державного управління в Україні. Запропоновано рекомендації щодо підвищення системної ефективності взаємодії державної влади та державного управління в суспільстві.

Дослідженню питань взаємозв'язку функцій держави й механізмів державного управління також присвячені роботи вітчизняних вчених: В.В. Мартиненка «Інноваційна стратегія демократичного розвитку України : від місцевої демократії до демократичної держави» (2004), В.М. Мартиненка «Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій» (2005), А.П. Лелеченко «Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз» (2006), Ю.Я. Друка «Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи» (2009), І.А. Радзівського «Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації» (2007), Г.Ю. Псарьова «Теоретико-методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади» (2009), О.І. Васильєвої «Трансформація регіонального управління в умовах реформування владних відносин в Україні» (2010), С.О. Кравченка «Теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ» (2010), І.С. Бондаренка «Оптимізація владно-управлінських відносин в умовах реформування політичної системи в Україні (2010) та інші.

Висновки:

1. Аналіз зазначених вище та багатьох інших досліджень зарубіжних і вітчизняних авторів, які у тій чи іншій мірі присвятили свою увагу проблемам формування взаємозв'язків між функціями держави та механізмами державного управління дозволяє стверджувати, що проблема функціональної детермінованості механізмів державного управління досі не знайшла комплексного висвітлення у вітчизняній державно-управлінській науці.

2. Серед основних тенденцій теоретичного пояснення феномену функціональної детермінованості механізмів державного управління вітчизняні автори використовують наступні моделі такого взаємозв'язку:

- функції держави → стратегічні цілі → комплекс універсальних механізмів державного управління;

- функції держави → середньострокові цілі державної політики → комплекс універсальних та простих механізмів державного управління;
- функції держави → оперативні цілі державного регулювання → комплекс простих механізмів державного управління;
- функції держави → тактичні цілі → прості механізми державного управління.

3. Пріоритетними напрямками подальших наукових досліджень щодо оптимізації механізмів державного управління України, відповідно до функцій сучасної демократичної держави визначено:

– подальший аналіз та систематизація теоретико-методологічної бази досліджень, присвячених аналізу та синтезу підсистем суспільства, які реалізують різні функції держави, а також формуванню та застосуванню механізмів державного управління;

– уточнення науково-категоріального апарату і базових дефініцій дослідження взаємозв'язку функцій держави і механізмів державного управління;

– формування теоретичної моделі циклу державного управління з зазначенням прямих та зворотних ланцюгів взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління;

– виділення базових закономірностей розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління та систематизація їх основних складових;

– оцінка стану оптимізації взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління в сучасній Україні;

– визначення основних напрямів оптимізації взаємодії функцій сучасної держави та інноваційних механізмів державного управління в Україні тощо.

Використані джерела інформації:

1. Звіт про три місяці діяльності уряду Яценюка [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/pershiy-kvartalnyi-zvit-pro-tri-misyaci-diyalnosti-uryadu-yacenyuka-.html>.
2. Башкатов В.М. Становлення механізмів державного управління демократичними змінами в Україні. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеню кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління / В.М. Башкатов. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 2012. – 262 с.
3. Адубецька Н.В. Аналіз сучасного наукового доробку щодо функцій держави та механізмів державного управління / Н.В. Адубецька // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – Херсон : Вип. 1. (8), 2013. – С. 9-16.
4. Гурне, Бернар. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун; Інститут держ. управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
5. Райт, Глен. Державне управління / Глен Райт,; пер. з англ. В. Івашко, О.

- Коваленко, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. –188 с.
6. Атамаччук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атамаччук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
 7. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
 8. Нижник, Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А.Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.
 9. Державне управління : Навч. посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
 10. Органи державної влади України : Монографія / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
 11. Джураєва О.О. Функції сучасної держави. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О.О. Джураєва. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006.
 12. Мотиль І.І. Становлення та розвиток внутрішніх функцій української держави. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / І.І. Мотиль. – Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2007. – 242 с.
 13. Сало В.І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / В.І. Сало. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, – Харків, 2008. – 250 с.
 14. Бермічева О.В. Соціальна функція в Україні. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / О.В. Бермічева. – Національний університет внутрішніх справа, – Харків, 2002. – 248 с.
 15. Головка О.І. Функції та компетенція органів Європейського Союзу у сфері соціальної політики. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право / О.І. Головка. – Львівський національний університет імені Івана Франка, – Львів, 2003.
 16. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / В.Я. Малиновський ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю.Федьковича. – Чернівці, 2002. – 24 с.
 17. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.А. Манжула ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2003. – 19 с.
 18. Грицяк І.А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / І.А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 36 с.
 19. Дзюндзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.Б. Дзюндзюк ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2006. – 35 с.
 20. Дейч В.Б. Система і механізми державного управління в умовах значимої соціально-економічної диференціації країни: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.Б. Дейч ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 21 с.
 21. Замогильний А. Г. Взаємодія державної влади і державного управління (історико-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / А. Г. Замогильний ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2010. – 20 с.

References:

1. Zvit pro try misiatsi diial'nosti uriadu Yatseniuka [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu : http://gazeta.dt.ua/macrolevel/pershiy-kvartalniy-zvit-pro-tri-misyaci-diyalnosti-uryaduyacenyuka_.html.
2. Bashkatov V.M. Stanovlennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia demokratychnymy zminamy v Ukraini. – Rukopys. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupeniu kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnia za spetsial'nistiu 25.00.02 – mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia / V.M. Bashkatov. – Odes'kyj rehional'nyj instytut derzhavnoho upravlinnia Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Odesa, 2012. – 262 p.
3. Adubets'ka N.V. Analiz suchasnoho naukovooho dorobku schodo funktsij derzhavy ta mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia / N.V. Adubets'ka // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykholohii. – Kherson : Vyp. 1. (8), 2013. – 9-16 pp.
4. Hurne, Bernar. Derzhavne upravlinnia / B. Hurne ; per. z fr. V. Shovkun; Instytut derzh. upravlinnia ta samovriaduvannia pry Kabineti Ministriv Ukrainy. – K. : Osnovy, 1993. – 165 p.
5. Rajt, Hlen. Derzhavne upravlinnia / Hlen Rajt.; per. z anhl. V. Yvashko, O. Kovalenko, S. Sokolyk. – K. : Osnovy, 1994. – 188 p.
6. Atamachchuk H.V. Teoryia hosudarstvennoho upravlennia. Kurs leksij / H.V. Atamanchuk. – M. : Yuryd. lyt., 1997. – 400 p.
7. Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka / Za zah. red. dokt. iuryd. nauk, prof. V.B. Aver'ianova. – K. : Yurinkom Inter, 1998. – 432 p.
8. Nyzhnyk, N. R. Systemnyj pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / N.R. Nyzhnyk, O.A.Mashkov. – K. : Vyd-vo UADU, 1998. – 159 p.
9. Derzhavne upravlinnia : Navch. posibnyk / A. F. Mel'nyk, O. Yu. Obolens'kyj, A. Yu. Vasina, L. Yu. Hordiienko; Za red. A. F. Mel'nyk. – K.: Znannia-Pres, 2003. – 343 p.
10. Orhany derzhavnoi vlady Ukrainy : Monohrafiia / Za red. V. F. Pohorilka. – K.: In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho, 2002. – 592 p.
11. Dzhuraieva O.O. Funktsii suchasnoi derzhavy. – Rukopys. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata iurydychnykh nauk za spetsial'nistiu 12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen' / O.O. Dzhuraieva. – Odes'ka natsional'na iurydychna akademiia, Odesa, 2006.
12. Motyl' I.I. Stanovlennia ta rozvytok vnutrishnikh funktsij ukrains'koi derzhavy. – Rukopys. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata iurydychnykh nauk za spetsial'nistiu 12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh uchen' / I.I. Motyl'. – Kyivs'kyj natsional'nyj universytet vnutrishnikh sprav. – Kyiv, 2007. – 242 p.
13. Salo V.I. Vnutrishni funktsii derzhavy v umovakh chlenstva v Yevropejs'komu Soiuzi. – Rukopys. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata iurydychnykh nauk za spetsial'nistiu 12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh vchen' / V.I. Salo. – Natsional'na iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho, – Kharkiv, 2008. – 250 p.
14. Bermicheva O.V. Sotsial'na funktsiia v Ukraini. – Rukopys. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata iurydychnykh nauk za spetsial'nistiu 12.00.01 – teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh vchen' / O.V. Bermicheva. – Natsional'nyj universytet vnutrishnikh sprav, – Kharkiv, 2002. – 248 p.
15. Holovko O.I. Funktsii ta kompetentsiia orhaniv Yevropejs'koho Soiuzu u sferi sotsial'noi polityky. – Rukopys. Dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata iurydychnykh nauk za spetsial'nistiu 12.00.11 – mizhnarodne pravo / O.I. Holovko. – L'vivs'kyj natsional'nyj universytet imeni Ivana Franka, – L'viv, 2003.

16. Malynovs'kyj V.Ya. Optymizatsiia funktsij orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy: teoretyko-metodolohichni zasady: Avtoref. dys... kand. polit. nauk: 23.00.02 / V.Ya. Malynovs'kyj ; Cherniv. nats. un-t im. Yu.Fed'kovycha. – Chernivtsi, 2002. – 24 p.
17. Manzhula A.A. Derzhavne upravlinnia na mistsevomu rivni: administratyvno-pravovyj aspekt: Avtoref. dys... kand. iuryd. nauk: 12.00.07 / A.A. Manzhula ; Nats. un-t vnutr. sprav. – Kharkiv, 2003. – 19 p.
18. Hrytsiak I.A. Rozvytok ievropejs'koho upravlinnia v konteksti vplyvu na derzhavne upravlinnia v Ukraini: Avtoref. dys... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.01 / I.A. Hrytsiak ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K., 2006. – 36 p.
19. Dziundziuk V.B. Metodolohichni zasady otsinky ta pidvyschennia efektyvnosti diial'nosti orhaniv vlady iak publichnykh orhanizatsij: Avtoref. dys... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / V.B. Dziundziuk ; Donets. derzh. un-t upr. – Donets'k, 2006. – 35 p.
20. Dejch V.B. Systema i mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia v umovakh znachymoi sotsial'no-ekonomichnoi dyferentsiatsii krainy: Avtoref. dys... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / V.B. Dejch ; Donets. derzh. un-t upr. – Donets'k, 2007. – 21 p.
21. Zamohyl'nyj A. H. Vzaiemodiia derzhavnoi vlady i derzhavnoho upravlinnia (istoryko-teoretychnyj aspekt): avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / A. H. Zamohyl'nyj ; In-t zakonodavstva VR Ukrainy. – K., 2010. – 20 p.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

Вимоги до підготовки матеріалів до публікації:

Вітчизняним авторам матеріали подавати українською мовою (Microsoft Word, формат А4, поля: зліва і справа – 25 мм, зверху і знизу – 20 мм; без нумерації сторінок; шрифт – 14 пт, Times New Roman, через 1,5 інтервали). Для зарубіжних авторів допускається подача матеріалів російською або англійською мовами (у тому ж форматі).

Прізвище з ініціалами автора (авторів), науковий ступінь, вчене звання, місце роботи і посаду друкувати праворуч зверху сторінки, а УДК (обов'язкова інформація) - зліва.

Назву статті друкувати великими літерами посередині сторінки після даних про автора (авторів) перед основним текстом.

Статті подавати оформленими відповідно до вимог ВАК України до фахових наукових видань з обов'язковим посиланням на використані літературні джерела (після основного тексту), з анотаціями (обсяг 100–250 слів) та ключовими словами (5–8 слів) на українській, російській та англійській мовах, обсяг статей у межах 6 - 12 стор., ф. А4.

При написанні статей слід чітко дотримуватися такої структури та послідовності викладення матеріалу:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем;
- формування мети (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження;
- висновки;
- список літератури (оформлюється за новими вимогами, які опубліковані у Бюлетні ВАК України, № 3, 2008) ;
- список літератури (References) в романському алфавіті.

Згідно нових правил, які враховують вимоги міжнародних систем цитування, автори статей повинні давати список літератури в двох варіантах: один на мові оригіналу і окремим блоком той же список літератури (References) в романському алфавіті (harvard reference system), повторюючи в ньому в тому ж порядку всі джерела літератури, незалежно від того, чи є серед них іноземні. Для перекодування української кирилиці в трансліт скористайтеся сайтом <http://litopys.org.ua/links/intrans.htm>

Для перекодування російської кирилиці в трансліт скористайтеся сайтом <http://www.translit.ru>

Редколегія за погодженням з автором (авторами) може скорочувати та редагувати матеріали; відповідальність за зміст та науковий рівень статей несуть автори. Всі матеріали мають бути завізовані автором (авторами), статті мають подаватися з зовнішньою рецензією.

Матеріали надаються до Академії муніципального управління за адресою: 01042, м.Київ, вул. І.Кудрі, 33, к. 214, 316. Контактні телефони: +38 (044) 5290023 (внутр. 11-57, 12-06) +38 (044) 5290516 факс.

Додається окрема стисла довідка про автора (авторів), де повністю зазначаються прізвище, ім'я, по батькові (для всіх авторів); адреса місця роботи та домашня; телефони для зв'язку.