



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 10

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2018



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2018 Том 6 № 10

Засновник:

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і
науки України від 15.04.14 р. надано статус
фахового видання
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 08/219 від 30.10.2018).

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Індексується:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозацька, 12д, к. 8
+38(056)794-54-63
Aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,
власних імен, географічних назв, підприємств,
організацій, установ та ін. інформації
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2018

Редакція

Головний редактор: Квітка С.А.
Заступники головного редактора: Іванова С.А.,
Серьогіна Т.В., Сорокіна Н.Г., Рудік О.М.
Випусковий редактор: Лиман Д.С.
Коректор української мови: Деревера А.В.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	д. і. н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос. н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол. н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., доц.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевічус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д. н. із соц. ком., проф. (Литва)
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.



Public Administration
Aspects

Scientific journal

6 (10) 2018

Founder:

Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine

Registration license
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the
Ministry of Education and Science of Ukraine
was given the status of specialized publication on
public administration

Published by the decision of Academic council
of Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine
(protocol № 08/219 dated 30.10.2018)

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Publisher:

Publishing house «Grani»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)794-54-63
Aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private
names, enterprises and
organizations titles, geographical locations etc. to
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share
the views and thoughts expressed in published
articles.

Reprints and translations are allowed on the
written consent with the editorial office and the
author.

© «Public administartion aspects» 2018

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.

Deputy Chief Editor: Ivanova S.A., Serohina T.V.

Sorokina N.G., Rudik O.M.

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian language: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin Sergiy	Full Prof. Dr., head of editorial board
Antonova Olha	Assoc. Prof., Dr.
Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Bachynskiy Yarema	J. D. (USA)
Bashannyk Vitalii	Full Prof. Dr.
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevhenii	Full Prof. Dr.
Gao Tianming	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Serhii	Assoc. Prof., Dr.
Krawchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Assoc. Prof. PhD
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzevicius Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Chykarenko Iryna	Assoc. Prof., Dr.

Зміст

С. 5	<i>Устимчук О. В.</i> Аналіз нормативно-правових засад регулювання сфери надання медичних послуг в Україні
С. 14	<i>Майсара Алкум</i> Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством: прикладний аспект
С. 21	<i>Мартишин Д. С.</i> Православні церкви України в процесі українського державотворення
С. 31	<i>Охотникова О. В.</i> Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління
С. 37	<i>Дяченко С. А.</i> Правове регулювання бюджетної децентралізації в Україні
С. 47	<i>Гайданка Є. І.</i> Транскордонна співпраця у процесах модернізації державного управління (досвід Трнавського краю Словаччини)
С. 54	<i>Чикаренко І. А., Чикаренко О. О., Ушакова А. С.</i> Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад
С. 62	<i>Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю.</i> Міжнародний та європейський досвід уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель
С. 74	<i>Гайнутдинова Л. А.</i> Революционные идеи Ж.-Ж. Руссо и радикализация современных политических преобразований

Contents

P. 5	<i>Ustymchuk O. V.</i> Analysis of regulatory and legal framework for regulation of the sphere of provision of medical services in Ukraine
P. 14	<i>Mysara Alkum</i> Concept of interoperability of state with civil society: applied aspect
P. 21	<i>Martyshyn D. S.</i> Orthodox churches of Ukraine in the process of ukrainian state formation
P. 31	<i>Ochotnikova O. V.</i> Theoretical principles of formation of a meritocratic approach to selection of personnel in the system of public administration
P. 37	<i>Diachenko S. A.</i> Legal Regulation of Budget Decentralization in Ukraine
P. 47	<i>Haydanka Y. I.</i> The Role of Cross-Border Cooperation in Modernising Public Administration (Experience of the Trnava Region, Slovakia)
P. 54	<i>Chykarenko I. A., Chykarenko O. O., Ushakova A. S.</i> Experience of development of strategic management by amalgamated territorial communities
P. 62	<i>Altsyvanovych O. V., Tymbalenko Y. Y.</i> International and European experience of avoiding corruption risks during public procurement
P. 74	<i>Gainutdinova L. A.</i> Innovative Ideas of Jean-Jacques Rousseau and Radicalization of Modern Political Transformations

Аналіз нормативно-правових засад регулювання сфери надання медичних послуг в Україні

Устимчук О. В., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано основні нормативно-правові акти з регулювання сфери надання медичних послуг з позиції їх релевантності стратегічним засадам реформування медичної галузі України як сфери надання якісних медичних послуг. Акцентовано увагу на наявності у них загальної невідповідності між вагомим суспільним значенням галузі, а також конституційним статусом права на охорону здоров'я, і не виправдано низьким рівнем теоретичного обґрунтування галузевого юридичного режиму у сфері охорони здоров'я. Наголошено на необхідності подальшого обґрунтування самостійності медичного права, яке має сформуватися в окрему галузь. Визначено перспективні напрями концептуальної модернізації галузі медичного нормотворення в Україні в частині посилення його соціальної спрямованості. Акцентовано увагу на головних напрямках реформи сфери надання медичних послуг у контурі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що в перспективі мають забезпечити її розвиток на засадах орієнтації на якість послуг, їх економічну обґрунтованість та соціальну спрямованість. Виокремлено фінансово-економічну складову механізму державного управління системою охорони здоров'я та підкреслено її важливість у нинішніх умовах. Встановлено, що вона проявляється не лише у фінансовому забезпеченні діяльності сфери охорони здоров'я, її інституцій, а також і у розробленні і впровадженні заходів контролю за дотриманням правила законності суб'єктами медичного ринку. Недостатнє фінансування галузі у поєднанні з нестабільністю й недостатньою адекватністю державного управління та правового регулювання системи є основними причинами проблем розвитку вітчизняної системи охорони здоров'я. Визначення потребує розмір гарантованого рівня медичної допомоги населенню, уникнення тіньової оплати медичної допомоги. Пріоритетність вирішення першочергових завдань системи охорони здоров'я ставить перед наукою державного управління проблему розробки рекомендацій з удосконалення організаційних форм управління галуззю та механізму правового забезпечення її прогресивного розвитку, на що спрямовується стаття.

Ключові слова: державне регулювання медичної галузі; медичні послуги; гарантування права на охорону здоров'я; контроль якості медичної допомоги; стратегія реформування медичної галузі; соціальна орієнтація реформ

Analysis of regulatory and legal framework for regulation of the sphere of provision of medical services in Ukraine

Ustymchuk O.V., Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article analyzes the basic legal acts which regulate the sphere of medical services provision from the point of view of their relevance to the strategic principles of reforming the medical sector in Ukraine as a sphere of providing quality medical services. Attention is paid to the fact that they have a general discrepancy between the social significance of the healthcare industry, as well as the constitutional status of the right to health protection, and the unjustified low level of theoretical substantiation of the branch legal regime in the field of healthcare. The necessity of further substantiation of the independence of medical law, which should be formed in a separate branch, is emphasized. The perspective directions of conceptual modernization of the field of medical regulation in Ukraine in the part of strengthening its social orientation are determined. The emphasis is on the main directions of the reform in the sphere of provision of medical services in the framework of the Strategy of sustainable development 'Ukraine – 2020, which should ensure its long term development on the basis of orientation to the quality of services, their economic feasibility and social orientation. The financial-economic component of the state management in the health care is singled out and its importance under the current conditions is emphasized. It was shown that it manifests itself not only in the financial provision of health care activities, its institutions, but also in the development and implementation of measures to control compliance with the rule of law by the subjects

of the medical market. Insufficient financing of the industry coupled with instability and inadequacy of public administration and legal regulation of the system. These are the main causes of the problems in the development of the domestic health care system. The size of the guaranteed level of medical care to the population with avoiding the shadow payment of medical care also requires defining. Priority of the resolution of the primary tasks of the healthcare system puts the problem of developing recommendations on improving the organizational forms of industry management and the mechanism of legal provision of its progressive development to the problem of public administration, which is the article directed to.

Keywords: *state regulation of the medical industry; medical services; guarantee of the right to health care; quality control of medical care; strategy for reforming the medical sector; social orientation of reforms*

Анализ нормативно-правовых основ регулирования сферы предоставления медицинских услуг в Украине

Устимчук О. В., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье проанализированы основные нормативно-правовые акты по регулированию сферы предоставления медицинских услуг с позиции их релевантности стратегическим принципам реформирования медицинской отрасли Украины как сферы предоставления качественных медицинских услуг. Акцентируется внимание на наличии в них общего несоответствия между весомым общественным значением отрасли, а также конституционным статусом права на охрану здоровья, и неоправданно низким уровнем теоретического обоснования отраслевого юридического режима в сфере здравоохранения. Отмечена необходимость дальнейшего обоснования самостоятельности медицинского права, которое должно сформироваться в отдельную отрасль. Определены перспективные направления концептуальной модернизации отрасли медицинского нормотворчества в Украине в части усиления его социальной направленности. Акцентируется внимание на главных направлениях реформы сферы предоставления медицинских услуг в контуре Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020», которые в перспективе должны обеспечить ее развитие на основе ориентации на качество услуг, их экономическую обоснованность и социальную направленность. Выделена финансово-экономическая составляющая механизма государственного управления системой здравоохранения и подчеркнута ее важность в нынешних условиях. Установлено, что она проявляется не только в финансовом обеспечении деятельности сферы здравоохранения, ее институтов, а также и в разработке и внедрении мер контроля над соблюдением правила законности субъектами медицинского рынка. Недостаточное финансирование отрасли в сочетании с нестабильностью и недостаточной адекватностью государственного управления и правового регулирования системы являются основными причинами проблем развития отечественной системы здравоохранения. Требуется определения и размер гарантированного уровня медицинской помощи населению, во избежание теневой оплаты медицинской помощи. Приоритетность решения первоочередных задач системы здравоохранения ставит перед наукой государственного управления проблему разработки рекомендаций по совершенствованию организационных форм управления отраслью и механизма правового обеспечения ее прогрессивного развития, на что направлена статья.

Ключевые слова: *государственное регулирование медицинской отрасли; медицинские услуги; обеспечение права на охрану здоровья; контроль качества медицинской помощи; стратегия реформирования медицинской отрасли; социальная ориентация реформ*

Постановка проблеми.

Актуальні тенденції розвитку медичної галузі сучасних українських міст все ще досить складно вписати в межі загальноєвропейського сценарію інтелектуалізованого міського розвитку. Ряд системних проблем, серед яких, зокрема, політична й економічна нестабільність, загострення геополітичних ризиків, суттєво стримує прогресивний рух великих

міст України на шляху до покращення комунікаційних сервісів, поглиблення їх взаємодія для підвищення комфорту проживання громадян. У цьому світлі першочерговим питанням міського розвитку, яке потребує вирішення, є визначення ключових понять, що пояснюють зміст і розкривають сутність «розумного міста» як об'єкта публічного управління, керованої системи забезпечення своїх громадян покращеним комплексом по-

слуг. На вирішення цієї проблеми спрямована дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

З огляду на важливість ролі проблеми дослідження, питанням правового регулювання медичної діяльності та системи управління нею присвячені наукові праці Ю. В. Вороненка, З. С. Гладуна, В. Ф. Москаленка, Я. Ф. Радиша, В. М. Рудого, І. Я. Сенюти, С. Г. Стеценка, І. І. Хожило [19] та інших сучасних дослідників. Дослідження проблеми перегляду чинного законодавства щодо державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я України висвітлюється, зокрема, у працях С. Братуся, М. Брагінського, О. Віник, Т. С. Грузевої [10], В. Мазутової, М. І. Мельника [7], Н. Саніахметової, В. Щербини, які торкаються проблеми галузевої належності відносин у сфері охорони здоров'я, а також правових норм, що її регулюють. Окремі питання регулювання галузі охорони здоров'я розглядаються крізь призму реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в роботах Є. І. Бородіна [2], Т. В. Маматової, О. Ю. Матвеевої [9], Л. Л. Прокопенка [15], С. М. Серьогіна [17; 18], Н. Т. Гончарук [17, 18], Ю. П. Шарова. Проте на практиці зазначена проблема залишається невирішеною вже протягом декількох десятків років, що обумовлює актуальність проведення подальших досліджень у цьому напрямі.

Мета статті – аналіз нормативно-правових актів України щодо регулювання сфери надання медичних послуг.

Виклад основного матеріалу

Із часів утвердження України як незалежної держави існує певна невідповідність між вагомим суспільним значенням галузі, а також конституційним статусом права на охорону здоров'я, і невиправдано низьким рівнем теоретичного обґрунтування галузевого юридичного режиму у сфері охорони здоров'я. Відповідно, окремі дослідники вважають, що норми медичного права входять до складу права соціального забезпечення і в результаті подальшого розширення й систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я воно має сформуватися в окрему самостійну галузь.

Обґрунтування самостійності медичного права, на нашу думку, має базуватися на наступних концептуальних положеннях:

- медичне право як самостійна галузь має предмет (медичні відносини й відносини з організації медичної допомоги) та методи правового регулювання;

- його самостійність визначається соціальною потребою, власне, у правовій формі регулювання суспільних відносин у даній сфері;

- самостійність також визначається існуванням достатньої кількості норм права, нормативного матеріалу для переходу його в галузевий стан.

За переконанням А. Б. Габбасова, який під медичними відносинами розуміє суспільні відносини, що виникають у процесі медичної діяльності (діагностики, лікування, профілактики захворювань) та характеризуються однорідністю й відносною самостійністю, ця група правовідносин має певні специфічні ознаки [5]: нематеріальний, соціальний характер; громадський характер, оскільки медичні послуги є послугами громадського порядку; прикладна забезпеченість (медична апаратура, ліки); спеціальний суб'єктний склад (пацієнт – лікар); нерозривність процесу «виробництва» і «споживання» медичної допомоги; процедурний характер (здійснюється в певному режимі). Спираючись на таке твердження, виділимо організаційно-управлінський аспект медичних відносин, що спростить розуміння системи медичних послуг з управлінської позиції, тобто в якості об'єкта управління.

Так, якщо предметом медичного права, як було зазначено вище, є медичні відносини й відносини з організації медичної допомоги, об'єктом медичних відносин є здоров'я індивіда, нації, а об'єктом організаційних медичних відносин – функціонування системи охорони здоров'я в цілому. Відповідно, організаційні медичні відносини являють собою численну групу відносин, які виникають під час процесу реалізації компетенції державних органів управління охороною здоров'я, медичних закладів з організації системи надання лікувально-профілактичної допомоги населенню.

Виходячи з предмета правового регулювання, А. Б. Габбасов характеризує медичне право комплексним методом, який опосередковує прояв регулятивних норм різних галузей права під час регламентації відносин у сфері охорони здоров'я.

Інший підхід розглядає право охорони здоров'я як комплексну галузь права (законодавства). Лікарське (медичне, охороноздоровче) право, або право про охорону здоров'я – це система нормативних актів (норм), що регулюють організаційні, майнові, особисті відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням санітарно-епідеміологічних заходів і наданням лікувально-профілактичної допомоги громадянам.

На думку Н. Б. Болотіної, «право про охорону здоров'я» [1] належить до галузі законодавства, яка охоплює всі нормативно-правові акти, що регулюють цілий комплекс суспільних відносин в галузі охорони здоров'я. Така галузь законодавства є комплексною, вона містить норми різних галузей права (цивільного, адміністративного, фінансового, трудового, екологічного), які регулюють спільний об'єкт – охорону здоров'я людини.

У цілому потреба українського суспільства в знаннях у сфері правового забезпечення медичної діяльності та системи управління нею на рівні держави зумовлена, на думку С. Г. Бугайцева [3], такими чинниками: збільшенням кількості нормативно-правових актів системи охорони здоров'я України; потребами практичної діяльності лікувально-профілактичних закладів, де найчастіше й виникають проблеми медично-правового характеру; запитами юридичної практики, які свідчать про зростання значення спеціальних знань, пов'язаних з особливостями законодавчого регулювання медичної діяльності; підвищенням рівня правової грамотності населення у сфері отримання медичних послуг, що проявляється і у збільшенні кількості скарг та позовних вимог у випадку надання медичної допомоги незадовільної якості.

Однією з частин механізму державного управління системою охорони здоров'я є його правовий механізм. У цьому механізмі виділяються такі складові, як норматив-

но-правова, інформаційна, матеріально-технічна, кадрова, фінансово-економічна, організаційна та психологічна. Так, наприклад, кадрова складова правового механізму державного управління системою охорони здоров'я включатиме в себе процес підготовки кадрового потенціалу (юристи у сфері охорони здоров'я) для потреб національної системи охорони здоров'я.

А фінансово-економічна складова проявляється, зокрема, у фінансовому забезпеченні діяльності сфери охорони здоров'я, її інституцій, а також розробленні і впровадженні заходів контролю за дотриманням правила законності суб'єктами медичного ринку.

В якості засобів комплексного впливу органів державного управління на суб'єктів ринку медичних послуг виступають нормативно-правові акти: укази, розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства охорони здоров'я України, інших міністерств та відомств України, накази обласних, міських, районних держадміністрацій тощо. Також засобами впливу на суб'єктів ринку медичних послуг можуть бути процеси їх ліцензування та акредитації чи державний контроль (суб'єкти контролю – МОЗ України, Управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій) за дотриманням нормативно-визначених стандартів надання медичних послуг.

Із позиції об'єкта управління, аналізуючи ст. 24 Конституції України щодо прав і свобод громадян стосовно сфери охорони здоров'я, всі громадяни мають рівні конституційні права і свободи в цій сфері, і не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Але більш використовують та відомою для населення є ст. 49 Конституції України, в якій визначено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Крім того, законодавець зобов'язаний здійснювати державне фінансування відповідних медико-санітар-

них і оздоровчо-профілактичних програм та гарантувати створення умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, надання безоплатно медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я [8, ст. 24, 49].

Також право на охорону здоров'я регламентується ст. 283 Цивільного Кодексу (ЦК) України, де зазначається, що охорона здоров'я забезпечується системною діяльністю державних та інших організацій, передбаченою Конституцією України та законом. Конституційне право на охорону здоров'я дає змогу кожному дієздатному громадянину самостійно обирати законні шляхи і засоби для досягнення стану повного фізичного, душевного і соціального благополуччя. Крім позитивних дій самої особи, згідно з ЦК України (ст. 283), повинні забезпечуватися ще три умови, а саме: повинні бути наявні засоби, за допомогою яких громадянин зміг би задовольнити свої законні інтереси і можливість ними безперешкодно користуватися; можна вимагати відповідних позитивних дій від зобов'язаних суб'єктів; у випадку порушення прав є можливість застосувати заходи державного примусу [20, ст. 283; 174, т.1. с. 469-470]. Право громадянина на охорону здоров'я регламентується також і ст. 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Зокрема, його положенням, яке зазначає, що «кожний громадянин України має право на охорону здоров'я», що передбачає [11, ст. 6]:

- життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;
- безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає;
- безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку;
- кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я;
- достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь;

- участь в обговоренні проектів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони здоров'я;

- участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку передбаченому законодавством;

- можливість об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я;

- правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних зі станом здоров'я;

- відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди;

- оскарження неправомірних рішень і дій працівників закладів охорони здоров'я;

- можливість проведення незалежної медичної експертизи у разі незгоди з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я можуть бути обмежені загально визнані права людини і громадянина [11, ст. 6]. Громадянам України, які перебувають за кордоном, гарантується право на охорону здоров'я у формах і обсязі, передбачених міжнародними договорами, в яких бере участь Україна.

Загалом усю чинну нормативно-правову базу у сфері охорони здоров'я, у тому числі і в реалізації права громадян на охорону здоров'я, можна поділити на види, до яких належать такі документи:

- 1) Конституція України;
- 2) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані в Україні;
- 3) Цивільний Кодекс, кодифіковане законодавство, закони України;
- 4) Укази й Розпорядження Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;
- 5) Рішення Конституційного Суду України;
- 6) відомчі нормативно-правові акти, які видаються МОЗ України, іншими міністерствами й відомствами і стосуються системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги населенню;
- 7) нормативно-правові акти місцевих

органів державної та виконавчої влади, що стосуються охорони здоров'я;

8) внутрішні нормативно-правові акти лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я.

Згідно Основного Закону України, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже пріоритетним напрямом її розвитку. Це положення знайшло відображення в основних принципах охорони здоров'я в Україні, а саме: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України [11, ст. 4]. Варто нагадати, що, згідно зі ст. 3 Конституції України, зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами й свободами людини та їх гарантією, а життя й здоров'я людини визнаються найвищою соціальною цінністю [8, ст. 3].

Відповідно до чинного законодавства, основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України. Формування такої політики здійснюється закріпленням конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначенням її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановленням нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створенням відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердженням загальнодержавних програм у сфері охорони здоров'я [11, ст. 13]. Реалізація державної політики охорони здоров'я, особисту відповідальність за яку несе Президент України, покладена на органи державної виконавчої влади. Так, до компетенції Кабінету Міністрів віднесено розробку та здійснення державних цільових програм, створення економічних, правових та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я; забезпечення розвитку мережі закладів охорони здоров'я; укладання міжурядових угод і координація міжнародного співробітництва з питань охорони здоров'я; а також у межах своєї компетенції здійснення інших повноважень, покладених на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я [11, ст. 14].

Недостатнє фінансування галузі у поєднанні з нестабільністю й інколи недостатньою адекватністю державного управління та правового регулювання системи є основними причинами проблем у вітчизняній системі охорони здоров'я. Так, остаточно не визначеним залишається гарантований рівень медичної допомоги населенню, значного поширення набула тіньова форма оплати медичної допомоги. Пріоритетність вирішення першочергових завдань системи охорони здоров'я ставить перед наукою державного управління проблему розробки рекомендацій з удосконалення організаційних форм управління галуззю та механізму правового забезпечення її прогресивного розвитку.

Основний закон України у сфері охорони здоров'я – «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [11] – за своєю суттю є рамковим нормативним актом, а не законом прямої дії. Він подає визначення лише чотирьох термінів, а саме: «здоров'я», «охорона здоров'я», «заклади охорони здоров'я», «медико-санітарна допомога», тобто не містить достатнього понятійного апарату. Хоча одним з основних завдань правового регулювання сфери охорони здоров'я є визначення повноважень державно-комунального і приватного секторів системи, проте в цьому законі практично відсутня правова регламентація відносин фізичних і юридичних осіб різних форм власності. Аналізований документ не визначає цивільного характеру функціонування системи охорони здоров'я.

На правовідносини в системі охорони здоров'я повною мірою повинна розповсюджуватися дія Закону України «Про захист прав споживачів». Проте, аналізуючи цей закон [13], треба констатувати: розглядаючи лікаря як звичайного товаровиробника (надавача послуг), закон не враховує, що практична медицина не є діяльністю, яка ґрунтується на точній науці, а здоров'я як об'єкт медичної діяльності істотно відрізняє медичну послугу від інших професійних послуг. Таким чином, аналізований закон загалом, розповсюджуючи свою дію на будь-які відносини з участю споживача, не торкається суті професійної медичної діяльності.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль над додержанням законодавства із питань охорони здоров'я, материнства та дитинства. Статтею 14 Основ законодавства України про охорону здоров'я визначено, що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством. Статтею 15 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачено, що реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я в адміністративно-територіальних одиницях України здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації. Крім того, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 року № 752 «Про порядок контролю якості медичної допомоги» передбачено, що дія цього Порядку поширюється на Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управління (головні управління) охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (далі – управління охорони здоров'я), заклади охорони здоров'я незалежно від форми власності та підпорядкування (далі – заклади охорони здоров'я), фізичних осіб-підприємців, які провадять господарську діяльність з медичної практики. Відповідно до зазначеного Порядку, контроль якості надання медичної допомоги здійснюється шляхом застосування методів зовнішнього та внутрішнього контролю якості медичної допомоги. Внутрішній контроль якості надання медичної допомоги здійснюється керівництвом закладів охорони здоров'я, а зовнішній контроль якості надання медичної допомоги здійснюється органами державної виконавчої влади.

Контроль якості надання медичної допомоги здійснюється за такими складовими: структура, процес та результати медичної допомоги; організація надання медичної допомоги; контроль за реалізацією управ-

лінських рішень; відповідність кваліфікаційним вимогам медичних працівників, у тому числі керівників закладів охорони здоров'я; вивчення думки пацієнтів щодо наданої медичної допомоги; забезпечення прав та безпеки пацієнтів під час надання їм медичної допомоги.

У підсумку слід згадати ще один важливий стратегічний документ – Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Стратегія визначає контур низки реформ, які істотним чином змінюють пріоритети державної соціальної й, відповідно, медичної політики в Україні, зокрема: реформа системи соціального захисту; пенсійна реформа; реформа системи охорони здоров'я; програма здорового способу життя та довголіття [14]. Очевидно, що виявлення сутності та тенденцій цих змін є найважливішою передумовою реформування чинної моделі медичного обслуговування в цілому. На наше переконання, головними напрямками реформи у контурі Стратегії в перспективі мають стати:

- підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я,
- забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості,
- надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення,
- створення бізнес-дружнього середовища на ринку послуг з охорони здоров'я.

Висновки

Як показує аналіз основних нормативно-правових актів України у галузі регулювання медичних послуг, її нормативно-правова база потребує оновлення, а сама система охорони здоров'я – значного перетворення у бік посилення соціальної відповідальності як суб'єкта, так і об'єкта медичного обслуговування. Значною мірою це зумовлено певною відсутністю політичного консенсусу щодо зміни положень статті 49 Конституції України. В ній задекларована безоплатність медичної допомоги у необмеженому обсязі та неможливість скорочення медичної інфраструктури щодо надання цієї допомоги. Через це в Україні досі немає чітко визна-

ченого обсягу та меж державних гарантій щодо забезпечення громадян безоплатною медичною допомогою. Тому в першу чергу потребує модернізації система фінансування галузі охорони здоров'я, яка має передбачити чіткі, зрозумілі гарантії держави щодо надання медичної допомоги, кращий фінансовий захист для громадян у випадку хворо-

би, ефективний та справедливий розподіл ресурсів галузі, скорочення неформальних платежів та досягнення головної цілі, яка стоїть на меті контролю якості надання медичної допомоги, а саме: щоб кожен громадянин – потенційний отримувач такої допомоги – відчував, що медична допомога надається йому якісно та ефективно.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Болотіна Н. Б. Медичне право у системі права України / Н. Б. Болотіна // Право України. – 1999. – № 7. – С. 116-121.
2. Бородин Є. І. Управління соціально-гуманітарною сферою в процесі добровільного об'єднання територіальних громад: теоретичний та практичний аспекти / Є. І. Бородин, І. І. Хожило, Т. М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 5-6. – С. 65-75.
3. Бугайцев С. Г. Шляхи вирішення проблеми державного управління правовідносинами в галузі охорони здоров'я за допомогою прийняття Медичного кодексу України / С. Г. Бугайцев // Економіка та держава. – 2007. – № 9. – С. 52-55.
4. Вороненко Ю. В. Історія виникнення, становлення та розвитку правового регулювання медичної діяльності на теренах України / Ю. В. Вороненко, Я. Ф. Радиш // Укр. мед. часопис. – 2007. – №1. – С. 45-49.
5. Габбасов А. Б. Управление здравоохранением в Республике Казахстан: Организационно-правовые вопросы: автореф. дис... к.ю.н. 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право; Административное право; Финансовое право / А. Б. Габбасов. – Астана, 2007. – 28 с.
6. Гладун З. С. Державне управління в галузі охорони здоров'я / З. С. Гладун. – Тернопіль: Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
7. Законодавство України про охорону здоров'я: коментарі та постатейні матеріали / Уклад. М. І. Мельник, М. І. Хаврюнюк. – Київ: Атіка, 2000. – 256 с.
8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Матвеева О. Ю. Імперативи сталого розвитку територіальних громад та його загальнотеоретичні засади / О. Ю. Матвеева // Ефективність державного управління. – 2017. – № 1. – С. 84-86.
10. Москаленко В. Ф. Право на охорону здоров'я у нормативно-правових актах міжнародного та європейського рівня / В. Ф. Москаленко, Т. С. Грузєва, Г. В. Іншакова. – Харків: ВВП «Контраст», 2006. – 296 с.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 лист. 1992 р. № 2801-XII // Відом. Верховної Ради. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
12. Пашков В. М. Проблеми державного регулювання правовідносин у галузі охорони здоров'я / В. М. Пашков // Укр. мед. часопис. – 2005. – № 5. – С. 64-67.
13. Про захист прав споживачів: Закон України № 1023-XII від 12 трав. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР від 23 лип. 1991 р. – № 30. – Ст. 379.
14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
15. Прокопенко Л. Л. Здійснення державного управління суспільними відносинами в умовах соціальних змін / Л. Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. – С. 22-27.
16. Радиш Я. Ф. Теоретико-методологічні засади дослідження державного регулювання медичної діяльності в Україні (категорійно-понятійний апарат медичного права) / Я. Ф. Радиш. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/03.pdf.
17. Серьогін С. М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 5-6. – С. 71-80.
18. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ttpdu_2015_2_29.pdf.
19. Хожило І. І. Здоровий спосіб життя як сучасна домінанта державної молодіжної політики в Україні / І. І. Хожило // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 3-4. – С. 75-80.
20. Цивільний Кодекс України // Голос України. – 2003. – № 45-46; № 47-48. – С. 5-28; С. 5-27.

REFERENCES

1. Bolotina, N.B. (1999). Medychne pravo u systemi prava Ukrainy [Medical law in the system of law of Ukraine]. *Pravo Ukrainy*, 7, 116-121 [in Ukrainian].
2. Borodin, E.I. (2015). Upravlinnya sotsialno-gumanitarnoyu sferoyu v protsesi dobrovillnogo obyednannya teritorialnih gromad: teoretichniy ta praktichniy aspekti [Management of the social and humanitarian sphere in the process of voluntary association of territorial communities: theoretical and practical aspects]. *Aspekti publichnogo upravlinnya*, 5-6, 65-75 [in Ukrainian].
3. Buhaitsev, S.H. (2007) Shliakhy vyrishennia problemy derzhavnoho upravlinnya pravovidnosynamy v haluzi okhorony zdorov'ia za dopomohoiu pryiniattia Medychnoho kodeksu Ukrainy [Ways of solving the problem of public administration in the field of health care through the adoption of the Medical Code of Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava*, 9, 52-55 [in Ukrainian].

4. Voronenko, Yu.V., & Radysh, Ya.F. (2007). Istoriia vynyknennia, stanovlennia ta rozvytku pravovoho rehuliuвання medychnoi diialnosti na terenakh Ukrainy [History of the emergence, establishment and development of legal regulation of medical activities in the territory of Ukraine]. *Ukr. med. chasopys, 1*, 45-49 [in Ukrainian].
5. Gabbasov, A.B. (2007) *Upravlyenye zdravookhranenyem v Respublyke Kazakhstan [Management of health care in the Republic of Kazakhstan]*. Orhanyzatsyonno-pravovye voprosy. Extended abstract of candidate's thesis. Astana [in Russian].
6. Hladun, Z.S. (1999) *Derzhavne upravlinnia v haluzi okhorony zdorovia [State management in the field of healthcare]*. Ternopil: Ukrmedknyha [in Ukrainian].
7. Melnyk, M.I., & Khavroniuk, M.I. (2000) *Zakonodavstvo Ukrainy pro okhoronu zdorovia: komentari ta postateini materialy [The legislation of Ukraine on health care: comments and article materials]*. Kyiv: Atika, 2000 [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy (1996). [Constitution of Ukraine], Pryniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r., *Vidomosti Verkhovnoi Rady, 30*, St. 141[in Ukrainian].
9. Matveeva, O.Yu. (2017). Imperativi stalogo rozvytku teritorialnih gromad ta yogo zagalnoteoretichni zasady [Imperatives of sustainable development of territorial communities and its general theoretical principles]. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnya, 1*, 84-86.
10. Moskalenko, V.F., Hruzieva, T.S., & Inshakova, H.V. (2006) *Pravo na okhoronu zdorov'ia u normatyvno-pravovykh aktakh mizhnarodnoho ta yevropeiskoho rivnia [The right to health protection in normative legal acts of the international and European level]*. Kharkiv: VVP «Kontrast» [in Ukrainian].
11. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia (1993). [Fundamentals of the Ukrainian legislation on health care]. *Zakon Ukrainy vid 19 lyst. 1992 r. №2801-KhII, Vidomosti Verkhovnoi Rady, 4*, St. 19 [in Ukrainian].
12. Pashkov, V.M. (2005). Problemy derzhavnogo rehuliuвання pravovidnosyn u haluzi okhorony zdorov'ia [Problems of state regulation of legal relations in the field of health protection]. *Ukr. med. chasopys, 5*, 64-67 [in Ukrainian].
13. Pro zakhyst prav spozhyvachiv (1991). [On consumer rights protection] *Zakon Ukrainy № 1023-KhII vid 12 trav. 1991 r., Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR vid 23 lyp. 1991 r., 30*, St. 379 [in Ukrainian].
14. *Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina-2020» (2015). [About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine 2020»]*. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. Retrived from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
15. Prokopenko, L.L. (2013). Zdiysnennya derzhavnogo upravlinnya suspilnimi vidnosinami v umovah sotsialnih zmin. [Implementation of Public Administration of Public Relations in Conditions of Social Change]. *Aspekti publichnogo upravlinnya, 2*, 22-27 [in Ukrainian].
16. Radysh, Ya.F. (2006). *Teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia derzhavnogo rehuliuвання medychnoi diialnosti v Ukraini (katehoriino-poniatiinyi aparat medychnoho prava) [Theoretical and Methodological Principles of the Study of State Regulation of Medical Practice in Ukraine (categorical-conceptual apparatus of medical law)]*. Retrieved from : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/03.pdf [in Ukrainian].
17. Seriogin, S.M., & Goncharuk, N.T. (2014). Kontseptualni zasady reformuvannya mistseвого samovryaduvannya v Ukraini. [Conceptual Principles of Reforming Local Self-Government in Ukraine]. *Aspekti publichnogo upravlinnya, 5-6*, 71-80 [in Ukrainian].
18. Seriogin, S.M., Goncharuk, N.T. (2015). Teoretichni zasady ta osnovni napryamki reformuvannya mistseвого samovryaduvannya y detsentralizatsii vladi v Ukraini [Theoretical Principles and Main Directions of Reforming Local Self-Government and Decentralization of Power in Ukraine]. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya i mistseвого samovryaduvannya, 2* [in Ukrainian].
19. Hozhilo, I. I. (2014). Zdoroviy sposib zhittya yak suchasna dominantna derzhavnoyi molodizhnoi politiki v Ukraini. [Healthy lifestyle as a modern dominant of the state youth policy in Ukraine]. *Aspekti publichnogo upravlinnya, 3-4*, 75-80 [in Ukrainian].
20. Tsyvilnyi Kodeks Ukrainy (2003). [The Civil Code of Ukraine], *Holos Ukrainy. 45-48*, 5-27 [in Ukrainian].

Устимчук Ольга Василівна

Здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Ustymchuk Olha

Candidate student

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: filosof2122614@gmail.com

Цитування: Устимчук О. В. Аналіз нормативно-правових засад регулювання сфери надання медичних послуг в Україні / О. В. Устимчук // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 5-13.

Citation: Ustymchuk, O.V. (2018). Analiz normatyvno-pravovykh zasad rehuliuвання sfery nadання medychnykh posluh v Ukraini [Analysis of regulatory and legal framework for regulation of the sphere of provision of medical services in Ukraine]. *Public administration aspects, 6 (10)*, 5-13.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 05.10.2018

Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством: прикладний аспект

Майсара Алкум, Міжрегіональна академія управління персоналом

Обґрунтовано, що сьогодні дедалі більше людей розуміє, що конфлікт для суспільства загалом не вигідний і неконструктивний. Світове співтовариство дійшло розуміння в тому, що узгодити інтереси, тобто знайти консенсусне рішення, є найкращим результатом взаємодії сторін. Очевидним є і те, що учасники в ході пошуку рішення стосовно один до одного мають проявляти свої особисті вміння чути позиції інших учасників та намагатися внести їх до своїх дій та пропозицій. За даних обставин важливо бути налаштованими на «ефективний діалог» всім сторонам такої взаємодії. Вони повинні прагнути до знаходження компромісів, вироблення спільних бачень щодо шляхів розв'язку проблем і до прийняття єдиного спільного рішення, що врахує інтереси всіх, а в подальшому – проконтролювати його виконання. Проаналізовано концептуальний підхід до налагодження взаємодії держави та інститутів громадянського сектора. Відзначено, що при його упровадженні присутні дві основні проблеми. По-перше, не існує чітких, доступних і добре розвинених каналів взаємодії неурядових організацій з державою. Тому уряд слід зобов'язати в рамках договору не тільки вказати свої пріоритети і цілі співпраці, а й створити чіткі та доступні канали взаємодії. По-друге, якщо методи взаємодії недостатньо розвинені, забезпечити реальну представленість інтересів спільнот буде неможливо. Тому, наприклад, в договорі Уельсу особливо підкреслені процедури, які має вжити держава для забезпечення можливості широкого демократичного представництва інтересів неурядовими організаціями. Сюди входить, наприклад, вимога про проведення консультацій з сектором із питань, які можуть торкнутися його інтересів. Сюди також входить раннє оповіщення неурядових організацій про можливі зміни політики і про нові події, про потенційні проблеми, поки вони тільки намітилися, забезпечення достатнього часу для проведення консультацій, зворотного зв'язку за підсумками консультацій і можливості участі на етапах реалізації та оцінки політики. Для ефективного представництва інтересів неурядових організацій всі ці питання повинні бути вирішені (включені в договір).

Ключові слова: держава; неурядові організації; громадські консультації; державне управління; концепція взаємодії держави з громадянським суспільством; ефективне представництво; недержавний сектор

Concept of interoperability of state with civil society: applied aspect

Mysara Alkum, Interregional Academy of Personnel Management

It is substantiated that today more and more people understand that the conflict is generally unprofitable and unconstructive for society. The world community has come to understand that reconciling interests, that is, finding a consensus solution, is the best result of interaction between the parties. It is also evident that participants in the course of finding solutions to each other should demonstrate their personal ability to hear the opinions of other participants and try to bring them into their actions and proposals. Under these circumstances, it's important to be set up for an «effective dialogue» to all parties to such interaction. They should strive to find compromises, to work out common visions on ways to solve problems, and to make a single joint decision that will take into account the interests of all, and in the future - to control its implementation. The conceptual approach to establishing interaction between the state and civil society institutions is analyzed. It is noted that during its introduction there are two main problems. First, there are no clear, accessible and well-developed channels of interaction between non-governmental organizations and the state. Therefore, the government should be obliged under the agreement not only to specify its priorities and goals of cooperation, but also to create clear and accessible channels of interaction. Secondly, if the methods of interaction are not developed enough, to ensure the real representation of the interests of communities will be impossible. Therefore, for example, the Welsh Treaty emphasizes the procedures that the state must take to ensure the possibility of a broad democratic representation of interests by non-governmental organizations. This includes, for example, the requirement to hold consultations with the sector on issues that may affect its interests. It also includes early warning of non-governmental organizations about possible policy changes and new developments, potential problems, as long as they are

just emerging, providing sufficient time to conduct consultations, feedback on the outcome of consultations and opportunities for participation in policy implementation and evaluation. To effectively represent the interests of non-governmental organizations, all these issues need to be addressed (included in the treaty).

Keywords: *state; non-governmental organizations; public consultations; state administration; concept of state interaction with civil society; effective representation; non-state sector*

Концепция взаимодействия государства с гражданским обществом: прикладной аспект

Майсара Алкум, Межрегиональная академия управления персоналом

Обосновано, что сегодня все больше людей понимает, что конфликт для общества в целом невыгоден и неконструктивен. К мировому сообществу пришло понимание, что согласовать интересы, то есть найти консенсусное решение, является лучшим результатом взаимодействия сторон. Очевидно и то, что участники в ходе поиска решения по отношению друг к другу должны проявлять свои личные умения слышать позиции других участников и пытаться внести их в своих действиях и предложениях. При данных обстоятельствах важно быть настроенными на «эффективный диалог» всем сторонам такого взаимодействия. Они должны стремиться к нахождению компромиссов, выработке совместных видений относительно путей решения проблем и к принятию единого общего решения, которое учтет интересы всех, а в дальнейшем – стремиться проконтролировать его выполнение. Проанализирован концептуальный подход к налаживанию взаимодействия государства и институтов гражданского сектора. Отмечено, что при его внедрении присутствуют две основные проблемы. Во-первых, не существует четких, доступных и хорошо развитых каналов взаимодействия неправительственных организаций с государством. Поэтому правительство следует обязать в рамках договора не только указать свои приоритеты и цели сотрудничества, но и создать четкие и доступные каналы взаимодействия. Во-вторых, если методы взаимодействия недостаточно развиты, обеспечить реальную представленность интересов сообществ будет невозможно. Поэтому, например, в договоре Уэльса особо подчеркнуты процедуры, которые должно принять государство для обеспечения возможности широкого демократического представительства интересов неправительственными организациями. Сюда входит, например, требование о проведении консультаций с сектором по вопросам, которые могут коснуться его интересов. Сюда также входит раннее оповещение неправительственных организаций о возможных изменениях политики и о новых событиях, о потенциальных проблемах, пока они только наметились, обеспечении достаточного времени для проведения консультаций, обратной связи по итогам консультаций и возможности участия на этапах реализации и оценки политики. Для эффективного представительства интересов неправительственных организациях все эти вопросы должны быть решены (включены в договор).

Ключевые слова: *государство; неправительственные организации; общественные консультации; государственное управление; концепция взаимодействия государства с гражданским обществом; эффективное представительство; негосударственный сектор*

Постановка проблеми.

Протягом останніх десятиліть зростає роль участі громадянського суспільства у справах державного управління та реалізації державної політики. Як підтвердження такого визнання багатьма європейськими державами були прийняті документи, які стали початком розвитку ідеї про взаємну користь взаємодії між державою та громадянським суспільством. Оскільки для некомерційних організацій світу відкрилися нові перспективи, в чотирьох частинах Великобританії були підписані генеральні угоди-договори – між некомерційним сектором та урядом. Ці події ознаменували нову

фазу в розвитку демократичного суспільства і стали підсумком роботи багатьох активістів громадських організацій, політиків і дослідників третього сектора. У цих договорах було позначено загальне розуміння ролі і важливості третього сектора для сучасного демократичного суспільства і закладена основа для партнерських мереж. Такі угоди приймалися не тільки у Великобританії. Аналогічна потреба в системному розумінні і формуванні взаємовідносин між урядом і організаціями третього сектора була усвідомлена в багатьох країнах світу, а також у великих міжнародних організаціях, таких як ООН і Євросоюз.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питання ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства в Україні завжди викликало занепокоєння. Особливості функціонування системи партнерських взаємовідносин держави та інститутів громадянського суспільства вивчають такі вчені, як: Ю. Кальниш, Є. Романенко, Л. Томаш, В. Черватюк та багато інших. Однак підходи та зміст існуючих європейських договорів щодо взаємодії уряду та неурядових організацій, які можуть бути використані в Україні, потребують детальнішого наукового вивчення та обґрунтування.

Мета дослідження.

Метою статті є дослідження і аналіз перспектив реалізації прийняття концепції взаємодії держави з громадянським суспільством в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Україна повинна прагнути налагодити взаємодію державного та громадянського сектору, враховуючи весь досвід розбудови таких відносин усередині європейських країн. Тим самим наша країна, прагнучи асоціації з Європейським Союзом, повинна бути готовою до несення обов'язків членства, а також задовольняти необхідні економічні й політичні вимоги (Копенгагенські критерії [1]), які встановила Європейська Рада. Що стосується громадянського суспільства, Копенгагенські критерії говорять про те, що закони та інституційні структури повинні бути стабільними, гарантувати демократію, верховенство закону, забезпечувати права людей, повагу та захищати національні меншини. Розробка механізмів взаємодії між державою та громадянським суспільством обумовлена тим, що в першу чергу необхідно удосконалити існуючі взаємовідносини урядового та громадянського секторів. Для цього, відповідно, мають бути визначені нові форми такої співпраці, створені умови, що сприятимуть подальшому розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнені гарантії у забезпеченні громадянами своїх конституційних прав щодо участі в процесах державного управління. Протягом тривалого часу у Міністерстві юстиції України розроблявся проект документа, що мав би визначати взаємодію держави та громадянського

суспільства в Україні [2], на кшталт подібних європейських угод, де визначалися засади, форми та принципи співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. Однак такий варіант концепції так і не був винесений на обговорення у Верховній Раді України. Натомість, з метою налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства на сьогоднішній день прийнято ряд інших важливих документів [3, 4, 5].

Ще один момент, на якому хотілося б зосередити увагу. Найбільша концептуальна проблема в знаходженні ефективних шляхів взаємодії держави та громадянського суспільства полягає в тому, що як українське суспільство, так і держава (всі громадяни, що представляють її як державні службовці) досі (можливо, як «спадок» радянських часів) дуже часто на практиці сприймаються як постійні антагоністи. Це явище є настільки поширеним, що навіть в Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України [6] можна знайти слова про те, що варто вже позбутися застарілих моделей, де громадянин асоціюється з об'єктом управління, а виконавча влада – з суб'єктом управління. Лиш після цього видасться можливим закласти підвалини новим відносинам громадянина та державної влади.

Саме прийняття концепції взаємодії держави з громадянським суспільством в нашій країні у вигляді договору на прикладі інших європейських держав покладе початок упорядкуванню відносин у цій системі. Це сприятиме позбавленню хаотичності у відносинах між державою та інститутами громадянського суспільства. Також, враховуючи важливість використання європейського досвіду, доцільним було б проведення широкого попереднього громадського обговорення та розробки з урахуванням практик європейських держав, аналізу матеріалів про концепції країн Євросоюзу. Не зайвим буде і опрацювати порівняльний аналіз європейської політики та практики в області взаємодії держави та неурядових організацій Європи.

Для вирішення такої нагальної проблеми на сьогодні, як взаємодія держави та громадянського суспільства потрібно від-

шукати практичні шляхи та орієнтири співпраці між громадянським суспільством та урядом в Україні, розробити конкретні практичні рекомендації для державних установ про напрями й механізми взаємодії з громадянським суспільством. Для цього ж необхідно комплексно вивчити міжнародний контекст взаємодії держави та громадянського суспільства, визначити як саме впливають світові тенденції на його еволюцію в Україні. Досить актуальним є і питання користування інтелектуальним потенціалом представників громадянського суспільства в управлінні державними справами та пов'язаними з цим перспектив законодавчого забезпечення громадської участі [7]. Тож, беручи до уваги те,

наскільки дана проблема є дискусійною, варто наголосити на неодмінному урахуванні і українського, і світового історичного досвіду в плані громадянського примирення та розбудови громадянського потенціалу в процесах розробки відповідних політичних стратегій та прийняття політико-управлінських рішень.

Виходячи з європейського підходу [8] до взаємодії між державою та громадянським суспільством, такий підхід в Україні має ґрунтуватись на налагодженні взаємодії держави та інститутів громадянського сектора.

Розглянемо рис. 1, де схематично зобразимо концептуальний підхід до налагодження взаємодії держави та інститутів громадянського сектора.

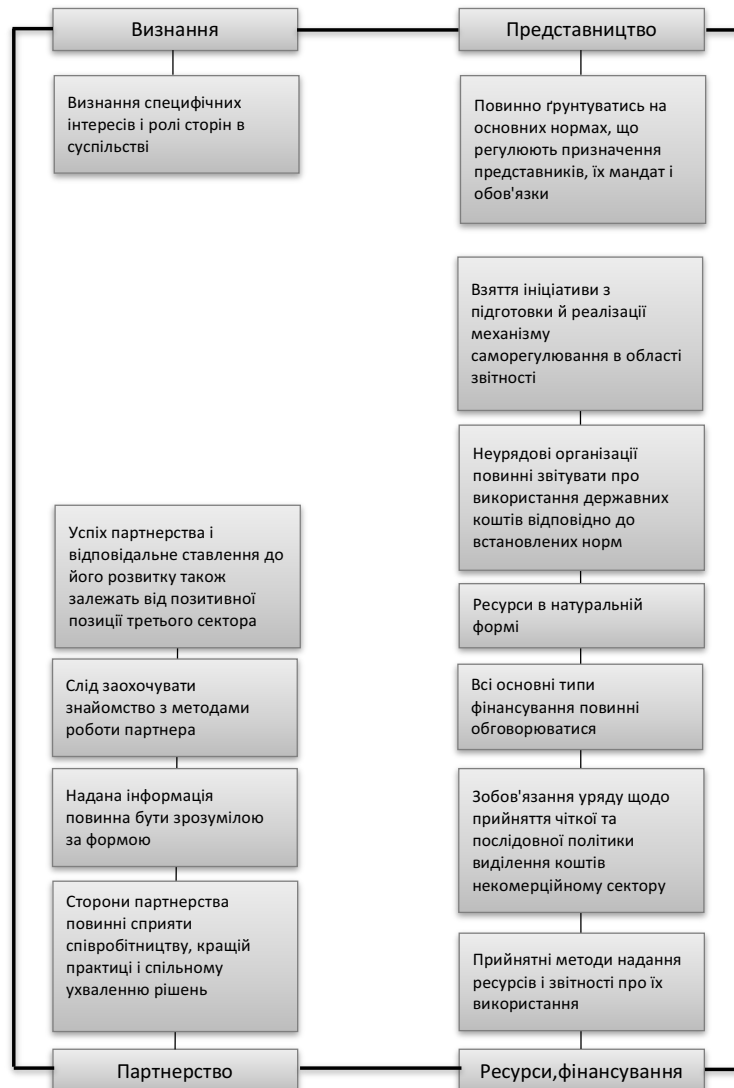


Рис. 1. Концептуальний підхід до налагодження взаємодії держави та інститутів громадянського сектора

Визнання специфічних інтересів і ролі сторін у суспільстві.

У зв'язку з визнанням третього сектора держава має, насамперед, визнати важливу і фундаментальну роль третього сектора в розвитку демократичного суспільства, вільного від соціального відторгнення, а також визнати його відмінність від бізнесу і державних структур. Уряд також має визнати незалежність і різноманіття третього сектора, його право відстоювати свої ідеї та інтереси і критикувати уряд, а також право відмовитися від співпраці з державою.

З іншого боку, очевидно, що і третій сектор повинен визнати деякі аспекти діяльності державного сектора. До них належать: особлива роль держави в організації соціальної, економічної та культурного життя країни, законодавчі рамки, в яких діє держава, вимога публічного звітування про його фінансові витрати і особливо – обмеження, що накладаються на дії держави щодо неурядових організацій.

Представництво повинно ґрунтуватися на основних нормах, що регулюють призначення представників, їх мандат і обов'язки.

Питання представництва зазвичай є серйозною проблемою для третього сектора в силу його різноманіття і динамічності, а також щодо слабого рівня інституціоналізації. У той же час державі необхідна ясність у питанні про те, хто, кого і як представляє, і який мандат в іншій сторони переговорів. Сторони мають дійти згоди у тому, що жоден орган чи група організацій не можуть представляти увесь спектр інтересів неурядового сектора в його відносинах із державою. Однак при наявності визнаних представницьких органів третього сектора вони повинні у своїй функції представників дотримуватися певних правил. На запит держави щодо їх думки вони повинні відреагувати в певний термін. Вони також повинні показати, яким чином консультуються зі своїми членами, як забезпечують підзвітність і точне відображення поглядів зацікавлених сторін. Іноді уряд цікавить така думка представницького органу, в якій відображені не тільки переваги його членів, а й особливі інтереси тих, хто не входить в число його членів. У таких випадках як мінімум повинні бути забезпечені нейтральність та об'єктивність.

Нерідко при вирішенні питань представництва забувають про низові організації і неформальні групові спільноти. Дуже важливо особливо підкреслити їх роль в процесі консультацій, а також обов'язок зонтичних організацій консультуватися з такими групами при формуванні спільної думки.

З боку держави питання про представництво вирішити набагато легше. Проте, як нерідко трапляється в країнах, де публічні інститути та адміністративна культура слабкі або знаходяться на стадії формування, вирішення питання про представництво не є задовільним, навіть незважаючи на те, що це питання є вкрай важливим для партнерів і необхідне для досягнення хороших результатів.

Інтерес неурядових організацій полягає в тому, щоб уряд узяв на себе відповідальність за створення системи ефективного та взаємовигідного співробітництва. Уряд повинен сприяти співробітництву за допомогою своєї політики і стратегії фінансування, а також шляхом підтримки співпраці у масштабах всього державного сектора, включаючи місцеві органи влади.

Робота в партнерстві означає, що обидві сторони (особливо уряд) будуть активно звертатися один до одного з пропозиціями висловити рекомендації та поділитися досвідом, а також будуть поважати специфічні інтереси іншої сторони – наприклад, необхідність дотримання конфіденційності щодо отриманої інформації в разі відповідного прохання.

Виконання урядом своїх зобов'язань повинно бути організовано так, щоб зміна політичного керівництва не тягла за собою загрози перегляду узгоджених принципів. Це було однією з причин парламентської процедури прийняття договору в Естонії – щоб його важко було скасувати.

Надана інформація повинна бути зрозумілою за формою. Особливо важливо, щоб була зрозумілою інформація для третього сектора, оскільки його представники часто не мають достатнього досвіду роботи з урядовими та політичними документами. Якщо вони не можуть зрозуміти точний сенс документа, їх рекомендації не будуть настільки цінними, якими могли б бути, і від цього

програють обидві сторони, так і все суспільство.

Слід заохочувати знайомство з методами роботи партнера. Партнерство, крім іншого, означає, що партнерам добре знайомі методи роботи один одного і процеси прийняття рішень іншою стороною. Один із найпростіших і новаторських методів взаємного ознайомлення із внутрішніми механізмами роботи – стажування. Автори канадської Доповіді про спільні круглі столи запропонували організувати взаємні стажування представників громадського сектору та держави. Вони запропонували направляти співробітників громадських організацій на роботу до відомчих відділів із формування політики, а співробітників держструктур – в організації громадського сектору, щоб вони таким чином обмінювалися досвідом. Користь таких стажувань була особливо підкреслена в Англії на першій щорічній зустрічі уряду і представників громадського сектору з оцінки виконання і подальшого розвитку положень вкладеного договору про взаємодію секторів. Для більшості східноєвропейських країн такий підхід цілком новий, але дух партнерства і доведена користь повинні спонукати його спробувати.

Успіх партнерства і відповідальне ставлення до його розвитку також залежать від позитивної позиції третього сектору.

Проблеми партнерства пов'язані не тільки з діяльністю держави. Багато проблем побудови робочих партнерств пов'язані зі специфікою і різноманіттям третього сектору. Одна з головних завдань третього сектору в країнах Східної Європи – продемонструвати користь співпраці з державним сектором. Також слід пам'ятати, що співпраця з державним сектором – не перешкода незалежності, а навпаки – один із гідних проявів такої незалежності, користь для обох сторін і для всього суспільства.

Прийнятні методи надання ресурсів і звітності про їх використання:

1. Дотримання кращої практики і процедури розподілу ресурсів урядом.

2. Дотримання кращої практики використання цих ресурсів і звітності неурядовими організаціями перед урядом та суспільством.

Зобов'язання уряду щодо прийняття чіткої та послідовної політики виділення коштів

некомерційному сектору. Від уряду вимагається розробити і впровадити чіткі, послідовні і об'єктивні критерії виділення коштів третьому сектору. Головна мета третього сектору Східної Європи в цьому плані – зафіксувати мінімальний рівень фінансування своєї діяльності урядом і прозорі механізми виділення коштів. При цьому уряд, як правило, віддає перевагу мати відносну свободу маневру для використання коштів відповідно до своїх пріоритетів, але якщо при розробці таких пріоритетів і при виділенні ресурсів дотримані принципи демократії і справедливості, навряд чи виникнуть заперечення з боку неурядових організацій.

Висновки.

Вищесказане дозволяє зробити висновок, що демократична держава (на відміну від авторитарної) не управляє суспільством, а здійснює управління суспільними і державними справами (і це принципово різні концепції). «Ефективною» може вважатися лише така взаємодія інститутів влади з інститутами громадянського суспільства, в результаті якої на основі взаємних компромісів досягнуто згоди (консенсусу) з усіх порушених питань, а також спільно вироблено й погоджено проекти конкретних владних чи управлінських рішень, прийняття котрих спроможне врегулювати наявну проблему. Саме тому кожен із учасників такого діалогу взаємодії повинен не лише глибоко розбиратися в суті проблеми, а й прислуховуватися до чужих думок та пропозицій, зауважень інших учасників, а також намагатися виявити спільні риси різних позицій та виробити прийнятне для всіх рішення щодо шляху розв'язання наявної проблеми [9].

Підсумовуючи викладене можна сформулювати такі висновки і пропозиції. Обов'язковою засадою ефективної співпраці та умовою налагодження ефективної взаємодії між державою (в особі конкретних державних службовців) і громадянським суспільством має стати розуміння обома сторонами своєї рівноправності та відповідальності в управлінні суспільними та державними справами, адже і право державних службовців, і право представників громадськості ґрунтується на одному і тому ж конституційному праві кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України [10]).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). – Режим доступу: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>
2. Проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/33679>
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>
4. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03 лютого 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>
5. Романенко Є. О. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії / Є. О. Романенко, В. М. Козаков, О. В. Рашковська, В. А. Ребало, І. В. Чаплай. – Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. – 288 с.
6. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – Київ: ІНСД, 2011. – 432 с.
7. Череватюк В. Б. Громадянське суспільство як модель взаємовідносин людини та держави: від історії до сучасності / В. Б. Череватюк, Ю. Є. Олексієнко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2014. – № 2. – С. 35-40.
8. Примеры национальных договоров и концепций. Договор между государством и общественным сектором Уэльса. Политика сотрудничества. Практика эффективного взаимодействия. Международный опыт / сост. Е. Б. Тонкачова, Г. Б. Черепок. – Минск: ФУАинформ, 2009. – 266 с.
9. Боршова І. В. Діалог інститутів влади та громадянського суспільства як умова досягнення суспільного консенсусу. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/7/02.pdf>
10. Конституція України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>

REFERENCES

1. *Kopenhagenski kryterii chlenstva v Yevropeiskomu soiuzi (informatsiino-analitychna dovidka) [Copenhagen criteria for membership in the European Union (information and analytical information)]*. Retrieved from: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> [in Ukrainian].
2. *Proekt Kontseptsii vzaïemodii derzhavy z hromadianskym suspilstvom [Draft Concept of State Interaction with Civil Society]. Sait Ministerstva yustytisii Ukrainy*. Retrieved from: <http://www.minjust.gov.ua/0/33679> [in Ukrainian].
3. *Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03 lystopada 2010 r. [On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 3, 2010]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> [in Ukrainian].
4. *Vzaïemodiia derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva: Roziasnennia Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 03 liutoho 2011r. [Interaction of the state and civil society institutions: Clarification of the Ministry of Justice of Ukraine from February 3, 2011]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> [in Ukrainian].
5. *Romanenko, Ye.O., Kozakov, V.M., Rashkovska, O.V., Rebkalo, V.A., & Chaplai, I.V. (2017). Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaïemodii [Public-Civil Communication: The Way From Crisis to Interaction]*. Kyiv: DP «Vyd. dim «Personal» [in Ukrainian].
6. *Modernizatsiia Ukrainy – nash stratehichnyi vybir: Shchorichne poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy [Modernization of Ukraine – Our Strategic Choice: Annual Letter from the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine]*. (2011). Kyiv: INSD [in Ukrainian].
7. *Cherevatiuk, V.B., & Oleksiienko, Yu.Ye. (2014). Hromadianske suspilstvo yak model vzaïemovidnosyn liudyny ta derzhavy: vid istorii do suchasnosti [Civil society as a model of relations between man and the state: from history to the present]*. *Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo*, 2, 35-40 [in Ukrainian].
8. *Tonkachjova, E.B., & Cherepok, G.B. (2009). Primery nacional'nyh dogovorov i koncepcij. Dogovor mezhdunarodnyj opyt [Examples of national treaties and concepts. Treaty between the state and the public sector of Wales. Cooperation policy. Practice effective interaction. International experience]*. Minsk: FUAinform [in Ukrainian].
9. *Borshchova, I.V. Dialoh instytutiv vlady ta hromadianskoho suspilstva yak umova dosiahnennia suspilnoho konsensusu [Dialogue of institutes of power and civil society as a condition for achieving social consensus]*. Retrieved from: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/7/02.pdf> [in Russian].
10. *Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].

Майсара Алкум

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Email: MaysaraAlqum@ukr.net

Mysara Alkum

Post-graduate student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., Kyiv, 03039, Ukraine

Цитування: Алкум М. Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством: прикладний аспект / М. Алкум // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 14-20.

Citation: Alkum, M. (2018). Kontseptsiia vzaïemodii derzhavy z hromadianskym suspilstvom: prykladnyi aspekt [Concept of interoperability of state with civil society: applied aspect]. *Public administration aspects*, 6 (10), 14-20.

Стаття надійшла / Article arrived: 05.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 07.10.2018

Православні церкви України в процесі українського державотворення

Мартин Д. С., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті проаналізовано стан та розвиток основних Православних Церков в світі і Україні у контексті взаємодії держави та релігійних інститутів. Розкрито системну духовну кризу сучасного українського суспільства. Визначено зміст державної політики у сфері зміцнення духовності й моралі відповідно до життя та проповіді Українських Християнських Церков. Окреслено певні напрямки консолідації християнських громад в Україні. Здійснено комплексний аналіз наукової літератури з питань діалогу держави та релігійних організацій.

Поставлено наукову проблему щодо вдосконалення теоретико-методологічних засад формування державної політики у сфері релігії на основі діяльності та проповіді Православних Церков в Україні в умовах глобалізованого світу. В статті визначено головні загрози національній безпеці держави у релігійній сфері, які постали перед Україною на сучасному етапі, а також теоретично обґрунтовано шляхи взаємодії держави та Українських Християнських Церков. Розкрита роль Православних Церков в Україні в процесах державотворення як теоретико-методологічної основи державної політики у сфері релігії.

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану взаємодії Української держави та Українських Православних Церков і основним напрямам їх співпраці. В статті розглянуто особливості розвитку Української Православної Церкви, шляхи розвитку взаємовідносин Церкви та держави в умовах політичної трансформації українського суспільства. Розглянуто також стан розбудови громадянського суспільства в Україні у контексті конструктивної взаємодії Церкви, суспільства та держави.

У статті обґрунтовано, що Українські Християнські Церкви були, є і будуть невід'ємною частиною української культури, історії та майбутнього глобального світу. Діалог Церкви та держави постійно буде базисним елементом суспільного розвитку, фундаментом українського державотворення та платформою процесів демократизації в Україні.

Ключові слова: *Процеси державотворення; держава; християнство; взаємодія; діалог; Православ'я; соборність; єдність; політика; глобалізація; соціальне вчення Церкви; політична теологія*

Orthodox churches of Ukraine in the process of Ukrainian state formation

Martyshyn D. S., Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzes the state and development of the main Orthodox Churches in the world and in Ukraine in the context of the interaction of the state and religious institutions. The systemic spiritual crisis of modern Ukrainian society is revealed. The content of the state policy in the field of strengthening spirituality and morality according to the life and sermon of the Ukrainian Christian Churches is determined. Certain directions of consolidation of Christian communities in Ukraine are outlined. The complex analysis of scientific literature on state dialogue and religious organizations is carried out.

The scientific problem concerning the improvement of theoretical and methodological principles of the formation of the state policy in the field of religion based on the activities and preaching of the Orthodox Churches in Ukraine in the conditions of the globalized world is posed. The article identifies the main threats to the national security of the state in the religious sphere which faced Ukraine at the present stage, as well as the theoretically grounded ways of interaction between the state and the Ukrainian Christian Churches. The role of Orthodox Churches in Ukraine in the processes of state formation as a theoretical and methodological basis of state policy in the field of religion is revealed.

The article is devoted to the research of the current state of interaction between the Ukrainian state and the Ukrainian Orthodox Churches and the main directions of their cooperation. The article deals with the peculiarities of the development of the Ukrainian Orthodox Church, ways of developing the relations between the Church and the state in the conditions of the political transformation of Ukrainian society. The state of development of civil society in Ukraine in the context of constructive interaction between the Church, society and the state is also considered.

The article substantiates that the Ukrainian Christian Churches were, are and will be an integral part of Ukrainian culture, history and future of the global world. The dialogue between the Church and the state

will always be the basic element of social development, the foundation of the Ukrainian state building and the platform of democratization processes in Ukraine.

Keywords: *processes of state formation; state; Christianity; interaction; dialogue; Orthodoxy; unity; politics; globalization; social doctrine of the Church; political theology*

Православные церкви Украины в процессе украинского государства

Мартишин Д. С., Межрегиональная академия управления персоналом

В статье проанализировано состояние и развитие основных Православных Церквей в мире и Украине в контексте взаимодействия государства и религиозных институтов. Раскрыт системный духовный кризис современного украинского общества. Определено содержание государственной политики в сфере укрепления духовности и морали в соответствии с жизнью и проповедью Украинских Христианских Церквей. Очерчены определенные направления консолидации христианских общин в Украине. Проведен комплексный анализ научной литературы по вопросам диалога государства и религиозных организаций.

Поставлена научная проблема совершенствования теоретико-методологических основ формирования государственной политики в сфере религии на основе деятельности и проповеди Православных Церквей в Украине в условиях глобализирующегося мира. В статье определены главные угрозы национальной безопасности государства в религиозной сфере, которые возникли перед Украиной на современном этапе, а также теоретически обоснованы пути взаимодействия государства и Украинских Христианских Церквей. Раскрыта роль Православных Церквей в Украине в процессах государственного строительства как теоретико-методологической основы государственной политики в сфере религии.

Статья посвящена исследованию современного состояния взаимодействия Украинского государства и Украинских Православных Церквей и основным направлениям их сотрудничества. В статье рассмотрены особенности развития Украинской Православной Церкви, пути развития взаимоотношений Церкви и государства в условиях политической трансформации украинского общества. Рассмотрено также состояние гражданского общества в Украине в контексте конструктивного взаимодействия Церкви, общества и государства.

В статье обосновано, что Украинские Православные Церкви были и будут неотделимой частью украинской культуры, истории и будущего глобального мира. Диалог Церкви и государства постоянно будет базисным элементом государственного строительства и платформой процессов демократизации в Украине.

Ключевые слова: *Процессы государственного строительства; государство; христианство; взаимодействие; диалог; Православие; соборность; единство; политика; глобализация; социальное учение Церкви; политическая теология*

Постановка проблеми.

Постановка стратегічної мети розвитку Української держави в напрямку демократизації усіх сторін життя громадян надзвичайно актуалізує проблематику взаємодії держави та Церкви, виводить науковців на принципово новий рівень осмислення ролі релігії у житті суспільства. Вивчаючи взаємодію держави та Церкви, варто говорити про те, що сьогодні у діалозі влади і релігійних лідерів має бути не домінування, не диктат державної влади та керманців політичних сил, а рівноправне партнерство, толерантність, довіра, взаємоповага і консенсус влади і релігійних громад у руслі відродження та духовного розвитку України. Адже розвинені країни

Європи будують своє життя на підвалинах діалогу суспільства, влади й релігії [17, 18, 19, 20]. Відомо, що християнські цінності (насамперед, найвища цінність релігії – людина, яка створена за образом і подобою Бога, соборність, солідарність, милосердя, любов, єдність) сприяють активізації та поширенню різноманітних форм діалогу Церкви й суспільства, що значною мірою сприяє стабільності розвитку держави та зростанню процесів демократії [4, 6, 9, 10].

Наголосимо, що в контексті кардинальних суспільних змін та в умовах багатогранних процесів глобалізації зростає вага всебічної діяльності Православних Церков в Україні у формуванні богословських відповідей на виклики сучасного світу. Осо-

бливо це виявляється в час війни, суспільно-політичних трансформацій, економічних перетворень та пошуку духовних ідей розвитку країни, коли безумовно, зростає роль релігійно-морального й духовного чинника в гуманітарній сфері [1, 2, 3, 16]. Розвиток життя Православ'я безпосередньо впливає на формування суспільної думки, зміцнення держави, формування внутрішнього світу особистості, розвиток громадянського суспільства та духовну культуру України [16]. Слушно зауважує професор Анатолій Колодний: «Діючі на наших теренах релігійні спільноти мають працювати на вибудову незалежної Української держави, на наше національне відродження. Релігія не має тягнути людину у світ темного середньовіччя, до втечі зі світу: вона покликана сприяти духовному становленню особистості... Свобода буття релігії і віросповідань має знайти реальне втілення та і правове забезпечення. В демократичній державі немає місця поділу на бажані і небажані» [18, с. 530-531].

Аналіз досліджень і публікацій.

Взаємодія Церкви та держави активно вивчається у межах теорії інтегративного розуміння духовної, політичної та соціальної структури суспільства (соціологія, державне управління, політична теологія, соціальна філософія, політологія, моральне богослов'я, релігієзнавство). Синтез цих важливих питань представлено у працях таких науковців, як Б. Августина, Т. Аквінського, А. Сміта, К. Маркса, М. Вебера, С. Хантінгтона, А. Тойнбі, К. Доусона, Е. Фромма, П. Сорокіна, Ж.-П. Віллама, О. Панаріна, І. Огієнка, В. Липинського.

Проте ще недостатньо опрацьовано діалогічний аспект Церкви та держави з урахуванням церковної та богословської літератури. Видатні християнські богослови: Папа Римський Іоанн XXIII (Анджело Джузеппе Ронкаллі), Папа Римський Іоанн Павло II, Папа Римський Бенедикт XVI, Папа Римський Франциск, Вселенський Патріарх Варфоломій (Архондоніс), митрополит Іоанн (Зізіулас), митрополит Каліст (Уер), митрополит Любомир (Гузар), митрополит Святослав (Шевчук), єпископ Борис (Гудзяк), архімандрит Кирило (Говорун), протодиякон Андрій Кураєв, диякон Павло Гаврилюк, ди-

якон Микола Денисенко, Христос Яннарас, Мирослав Маринович, Ярослав Грицак, Антуан Аржаковський.

Питання духовного життя людства у сфері політики, культури та економіки, важливі аспекти державотворення, синтезу християнської теології та релігійної філософії свого часу знайшли своє важливе місце в спадщині релігійних мислителів: Володимира Соловйова, Миколи Бердяєва, Дмитра Мережковського, Миколи Лоського, священника Павла Флоренського, протоієрея Сергія Булгакова, Семена Франка, Льва Карсавіна, Івана Ільїна, Георгія Федотова, Олексія Лосєва, Георгія Флоровського, Василя Зеньковського. Джерелом своїх релігійних роздумів про Бога, людину, державу і світ вони вважали не лише християнське віровчення, а й філософію, політологію, літературу, мистецтво, етику й інші напрями сучасної науки.

Теоретичні напрацювання з державного управління, які слугують фундаментальною основою для розроблення механізмів діалогової взаємодії Церкви та держави, представлено у працях таких науковців, як В. Алексєєв, М. Головатий, А. Колодний, А. Валюх, О. Саган, Л. Филипович, Ю. Чорноморець, М. Черенков, Г. Митрофанов, В. Бліхар, С. Чапнін, О. Гаркуша, О. Недавнія, В. Мартиненко, П. Яроцький, А. Зінченко, Г. Щокін, С. Рябов, В. Шевченко, А. Зубов, Ю. Сурмін, І. Варзар, О. Радченко, Є. Романенко, В. Пасічник, В. Петренко.

На науково-методичному рівні існує низка конструктивних розробок взаємодії Церкви та держави у вирішенні окремих прикладних проблем у державному управлінні. Так, у працях митрополита Володимира (Сабодана) [13], митрополита Олександра (Драбинки), архімандрита Кирила (Говоруна) розглядається взаємодія Церкви та держави з громадським суспільством. Аналізується церковними богословами взаємодія державних органів та інститутів громадянського суспільства у вирішенні окремих соціальних та політичних проблем українського суспільства [8, 9, 10, 11].

Виходячи із соціального вчення християнства, можна говорити, про існування трьох основних сфер життєдіяльності людини, у яких Церква тісно співпрацює з державою

та громадянським суспільством: духовна, політична та соціальна (економічна) [12].

Духовна сфера – це богослов'я, наукові теорії, філософські концепції, творчість, мистецтво, культура, психологічні установки, життєвий духовний досвід людини, всебічні релігійні традиції світу тощо. В ході духовної взаємодії Церква та держава цілеспрямовано формують через механізми соціалізації такі духовні ціннісні особистості, які б найбільшою мірою відповідали реаліям людського буття.

Політична сфера – це відносини, що виникають у зв'язку із задоволенням політичних інтересів віруючої людини, реалізацією її свободи шляхом богословського осмислення сучасної політики та участі християн у різного роду політичних партіях, громадських об'єднаннях, рухах та асоціаціях. Саме цей інтерес є домінуючим і таким, що визначає політичний образ будь-якої організації, її відношення до існуючої держави. В ході політичної взаємодії Церква й демократична держава забезпечують пріоритет політичних прав і свобод особистості в повсякденному буденному житті людства.

Соціальна сфера – це царина задоволення соціальних та економічних потреб, свобод людини (родина, професіональний колектив, соціальна справедливість, праця, охорона здоров'я, соціальний захист, соціальна політика). В ході соціальної взаємодії Церква та держава розбудовують такий рівень соціальних відносин, який би найбільшою мірою стимулював подальший духовний, соціальний та політичний розвиток держави, суспільства, світу.

Мета дослідження.

Метою статті є вирішення науково-теоретичного завдання, що полягає в розкритті ролі Православних Церков в Україні в процесах державотворення.

Мета дослідження зумовила постановку і розв'язання таких завдань:

— охарактеризувати сучасний стан Православних Церков у світі;

— дослідити процес становлення та розвитку основних напрямів взаємодії державної влади та Православної Церкви у процесах державотворення;

— розкрити шляхи духовного впливу

Православних Церков України на процеси державотворення та розвиток громадянського суспільства;

— запропонувати шляхи вдосконалення основних напрямів взаємодії Української держави та Українських Християнських Церков.

Виклад основного матеріалу.

Отже, на цей час Вселенське Православ'я включає в себе п'ятнадцять автокефальних Помісних Церков: Константинопольську Православну Церкву (Турція та значна частина світової православної діаспори), Олександрійську Православну Церкву (Єгипет та деякі країни Африки), Антіохійську Православну Церкву (Сирія, Ліван), Єрусалимську Православну Церкву (Палестина), Руську Православну Церкву (до канонічної території якої належить Українська Православна Церква та Церкви країн колишнього СРСР), Грузинську Православну Церкву, Сербську Православну Церкву (до канонічної території якої належать Церкви колишньої Югославії), Румунську Православну Церкву, Болгарську Православну Церкву, Кіпрську Православну Церкву, Елладську Православну Церкву (Греція), Албанську Православну Церкву, Польську Автокефальну Православну Церкву, Православну Церкву Чеських земель і Словаччини та Православну Церкву в Америці. Кожна з цих Церков має повну самостійність у своєму управлінні, розвитку, але тим не менш це не перешкоджає єдності світового Вселенського Православ'я, яке є єдиним у Христі та вірі в Нього.

До цього варто додати, що існують також й автономні Церкви, які не мають повної церковної незалежності. До них належать: Синайська Автономна Православна Церква, Японська Автономна Православна Церква, Критська Автономна Православна Церква, Фінська Автономна Православна Церква, Естонська Автономна Православна Церква, Китайська Автономна Православна Церква. Зазначимо, що розвиваються й самоуправні Церкви у складі автокефальних Православних Церков. Наприклад, до Руської Православної Церкви належать: Українська Православна Церква (з широкими правами самоуправління), Латвійська Православна Церква, Молдовська Православна Церква,

Естонська Православна Церква, Руська Православна Церква Закордоном. У свою чергу до Константинопольської Православної Церкви належать: Українські Православні Церкви в Канаді й США, Західноєвропейський екзархат російських парафій та ін. У складі Сербської Православної Церкви знаходиться Охридська архієпископія (Македонія). Румунська Православна Церква опікується Бессарабською митрополією (Молдова).

До Українських Православних Церков належать: Українська Православна Церква (УПЦ) з Предстоятелем – Блаженнішим Митрополитом Київським і всієї України Онуфрієм (Березовським); Українська Православна Церква Київського Патріархату (УПЦ КП) з Предстоятелем – Святійшим Патріархом Київським і всієї Русі–України Філаретом (Денисенком); Українська Автокефальна Православна Церква (УАПЦ) з Предстоятелем – Блаженнішим Митрополитом Київським і всієї України Макарієм (Малетичем); Українська Автокефальна Православна Церква (оновлена) (УАПЦ) (о) на чолі з архієпископом Харківським та Полтавським Ігорем (Ісиченком). УПЦ КП, УАПЦ, УАПЦ (о), зберігаючи православну віру, християнську теологію, православну догматику з певних організаційних та політичних причин поки що не мають спілкування з Помісними Православними Церквами світу і знаходяться у стадії визнання їх Вселенським Константинопольським Патріархом Варфоломієм I (Архондонісом), а також усією повнотою Вселенського Православ'я. Саме тому для Української держави центральним було й залишається питання духовної єдності українського народу і створення Єдиної Української Помісної Православної Церкви (УППЦ). Неважко помітити, що сьогодні загрозливими були і є для українського народу не лише проблеми війни, національної безпеки, формування національної ідеї, економічні аспекти розвитку держави, а насамперед питання духовної цілісності, міцності та духовного єднання українського народу. Нині питання Української Автокефалії, церковної єдності Українського Православ'я, цілісності української держави, міжконфесійний мир,

релігійне порозуміння мають надто духовну та соціальну гостроту [17, 18, 19, 20].

Вагомий і неоцінений внесок у розбудову Української держави робить Українська Греко-Католицька Церква з Предстоятелем – Верховним архієпископом, митрополитом Святославом (Шевчуком). Теоретичною основою державною політики у сфері взаємодії держави та Церкви можуть служити праці з соціального вчення Церкви митрополита Андрея (Шептицького), митрополита Йосифа (Сліпого), священника Івана Шевцова, священника Степана Ярмуса. Саме ці церковні діячі роблять акцент на актуалізації християнських цінностей, теології Церкви у процесах українського державотворення, не ігноруючи інші аспекти геополітичної, національної та міжнародної безпеки у світі.

Наголосимо, що на сьогодні провідну та визначальну роль у вирішенні болісних питань життя Вселенського Православ'я і України, безперечно, відіграє Константинопольська Православна Церква (Вселенський, Константинопольський Патріархат), яка намагається вирішити усі спірні питання церковного сучасного життя. На даному етапі становлення та розвитку місії Православної Церкви у світі широка громадська діяльність Православ'я на міжнародному рівні пов'язана з діяльністю Святого і Великого Собору Православної Церкви, який відбувся на Криті у 2016 році. У своїх документах, зверненнях та духовних настановах Собор наполягає на розробленні нової моделі активної соціальної діяльності Православної Церкви у світі, закликаючи православну спільноту вийти з соціального гетто, фундаменталізму, ізоляції на широкі простори громадсько-політичного життя сучасного суспільства [3].

Цілком справедливо наголошує архімандрит Кирило (Говорун): «Загальноправославний Собор має вищий авторитет, і лише Собор має право артикулювати, що є Православ'ям, що є Церквою» [8, с. 106]. Велика кількість церковних ієрархів із усіх куточків світу взяла участь у цьому Святому і Великому Соборі, засвідчивши, що «Православна Церква втілює свою єдність і соборність «у Соборі». Соборність пронизує її організацію та спосіб прийняття рішень, визначає її шлях. Православні автокефальні Церкви

не є федерацією Церков, але Єдиною Святою Соборною і Апостольською Церквою. Кожна Помісна Церква, оскільки вона подає Євхаристію, є місцевою присутністю і проявом Єдиної Святої Соборної і Апостольської Церкви» [8, с. 106].

Розглядаючи історію Православ'я у світі, варто наголосити, що християнській традиції притаманний богословський універсалізм, об'єднання, любов, єдність у Христі. Наприклад, все найкраще, що є в західній та східній християнській традиції, зберігає в собі Українське Православ'я. Саме цим християнський, церковний патріотизм відрізняється від войовничого, радикального націоналізму. У сучасній науці поняття «нація» застосовується в двох значеннях: як етнічна спільність і як сукупність громадян однієї держави. Взаємовідносини Церкви і нації мають розглядатися в контексті як першого, так і другого значення цього слова. Позитивні аспекти церковного життя України збагачують духовний досвід сучасної людини.

На нашу думку, саме українська християнська ідея розвитку церковних парафій та розбудови держави намагається зламати імперські ідеологічні шаблони сприйняття православної віри. Вочевидь, що свобода від «кріпаччини» в церковному житті, прагнення до незалежності в усіх сферах церковного буття та атмосфера безперервної богословської дискусії на різні теми розбудови держави, політики, свободи слова, історії та життя усього суспільства – відмінна характеристика Православ'я в Україні [14, с. 25-26].

Наголосимо, що Українське Православ'я має свій особливий імпульс духовної радості, свободи, радіння, подяки, захоплення красою природи, містичного інтуїтивізму споглядання Творця через усну народну творчість, образотворче мистецтво, ремесла та національні традиції. Однак, з точки зору теологічної думки християнства, така унікальність та неповторність богословської думки Українського Православ'я не мусить мати нічого спільного з політичними спекуляціями, національною ненавистю та геополітичними проектами великих держав світу.

В Україні державні службовці, духовенство, науковці, журналісти, все суспільство

споглядають реальні шляхи конструктивного діалогу Церкви та держави:

— проходять круглі столи, конференції, зустрічі представників державної, місцевої влади та священнослужителів, духовних лідерів Українських Християнських Церков;

— триває всебічне обговорення загальних проблем державного, національного й церковного життя парафій й різних релігійних конфесій;

— між різними представниками Християнських Церков відбувається обмін думками, стратегіями та концепціями розвитку суспільно-політичного й духовного життя України;

— впроваджуються в суспільне буття України християнські цінності та духовні ідеї розвитку українського народу;

— розвивається соціальне служіння церковних громад та просвітницьких інфраструктур церковних парафій у вищих навчальних закладах та школах.

Зауважимо, що Українські Церкви, які на сьогодні мають велику довіру українського народу, в майбутньому без реальних дій та рухів у напрямі утвердження Євангельської Істини, Правди Божої, без наближення один до одного та утвердження єдності у Бозі будуть втрачати довіру [15]. Сьогодні настав час, коли державним керманічам, політикам, лідерам громадських рухів і усім християнам треба не лише говорити про єдність та інтеграцію у європейський простір, а спільними переконливими діями утверджувати духовну єдність Української держави й усього народу.

Відомо, що у спотвореному релігійному світогляді часто виникають помилкові за своєю однобічністю погляди: цілковите зречення від активної життєвої позиції, оптимізму, діяльності і навіть соціальної присутності у світі. Такі спотворені переконання можна споглядати на багатьох церковних парафіях і знаходити у різних релігійних поглядах віруючих людей, які постійно стоять перед альтернативою: Бог або світ. Таке світосприйняття утворює між Богом і людиною непрохідну прірву, і тим самим усувається священна місія християнина – перетворення людського буття в усіх його напрямках.

Говорячи про необхідність і навіть неми-

нучість формування в житті сучасної держави й людини загалом високих духовних і моральних ідеалів, не можна не звертати увагу на реальний стан речей: умови життя людей та їхнє критичне ставлення до релігії. Мусимо визнати, що для певного кола віруючих людей віра у Христа – це не повнота християнської істини і новий рівень життя в єдності з Богом, а певна відносна соціальна модель розвитку людства, цінності історії, культури або навіть політичної ідеології.

На превеликий жаль, можна споглядати таку сумну картину: людина не молиться, не відвідує храм, не веде активного духовного життя, далека від Святого Письма і Священного Передання Православної Церкви, більше того, часто просто не визнає існування Бога, але при цьому вважає себе провідним фахівцем у галузі релігії, богослов'я, каноніки, церковно-парафіяльного життя й релігійної філософії. Люди з виглядом розуміння сутності питання розмірковують про Церкву, Біблію, але при цьому навіть ні разу не відкривали у своєму житті Святого Письма.

Варто зазначити, що з точки зору християнської теології, Церква – це не свято в богослужбовій храмовій резервації або історичний музей релігії. Церква – відкрите суспільство свідків Христової любові і дії задля Божого Царства. Завдання християнської місії у світі – не поневолення сучасного суспільства середньовічними моральними зобов'язаннями, а налагодження справжнього та реального спілкування з Живим Христом.

Слід наголосити, що діалог держави та Церкви завжди спрямований на розширення та поглиблення духовної й соціальної місії Православної Церкви в Україні, він сприяє впровадженню теологічного знання в сучасну науку, освіту та соціальну практику через реальні кроки дієвої взаємодії Церкви, держави та суспільства. Євангельська проповідь, богослужіння й соціальна робота Церкви спрямовані на формування процесів кардинального духовного перетворення, освячення суспільства та окремих соціальних інститутів, сприяють посиленню впливу християнської громадськості на український соціум. До цього варто додати слова архієпископа Ігора (Ісіченко): «Без серйозних бого-

словських досліджень не можна сподіватися на структурну повноту академічної науки, на якісні зміни в науковій методології» [7, с. 143].

Відомо, що саме духовне життя християнина дає змогу долати ізоляцію людини, гріховне самозамикання особистості, відновлювати соціальні зв'язки, реабілітувати індивідуум та цілі соціальні групи [15]. Саме тому український вчений, професор Георгій Щокін наголошує: «Зараз настає епоха домінування духовних цінностей, отже, слід очікувати відродження Православ'я і домінуючої ролі слов'янського суперетносу» [21, с. 45].

Професор, протоієрей Микола Забуга писав: «Православна Церква була, є і буде домом Бога Живого, де зберігається істина, яку Христос подав нам через Євангеліє на всі часи до кончини віку. Підкреслимо і ту незаперечну історичну правду, що Православ'я сформувало слов'янську душу, українську совість, менталітет, спосіб життя наших пращурів. Тисяча років Православ'я – це тисяча років дії Провидіння Божого серед побожного народу з метою створити тверду основу нашого спасіння» [5, с. 88-89].

Розмірковуючи про місію Церкви, майбутнє православної теології, варто намітити і перспективні напрями розвитку православної думки. Важливим і найбільш актуальним напрямом сучасного православного богослов'я є вчення про Церкву (еклезіологія), соціальна доктрина, публічна теологія й християнська апологетика. Сьогодні більшість православних богословів прагне встановити справжній науковий діалог між церковною та світською наукою (державне управління). Прагнення до діалогу соціальної думки Церкви, сучасної політології, соціології й релігієзнавства породжене природно-необхідною потребою православної теології усвідомити свою священну місію, євангельську проповідь, проголошення християнських цінностей, тим самим здобути і утвердити власну соціальну й духовну концепцію оновлення й освячення світу у процесах українського державотворення.

Зазначимо, що розвиток соціальної думки Церкви, її еклезіологія мусять здійснюватися не в навмисній ізоляції від усіх форм

світської наукової думки, а у відкритому і гранично чесному діалозі з нею. Ефективна ж участь у такому діалозі можлива тільки тоді, коли православна теологія буде говорити на рівних з представниками світської науки (державне управління, політологія, соціологія, релігієзнавство).

Вважаємо, що завдяки своїй свідомій орієнтації Церкви на відкритість викликам сучасного світу її богослов'я є актуальним, плідним і надзвичайно перспективним напрямом сучасної української академічної науки у сфері державного управління. Усі розмови про її безперспективність, неподоланну кризу або навіть смерть теології безпідставні і не відповідають дійсності. Незважаючи на свою молодість, теологія вже давно перестала бути суто богословським та церковним проектом, втілюючись у цілому ряді праць світських науковців.

Висновки.

Згідно з християнською теологією християнин завжди мусить шукати кращого з'ясування політичних, соціальних, економічних проблем сучасної епохи, на відміну від інших суспільних груп. Роль Церкви можна коротко описати так: приводячи людину до Бога, Церква має допомогти їй пізнати себе і знайти своє власне місце у світі. Християнин покликаний до постійного розвитку і звершення, тому що віра дає цілісний образ світу та людини, на який він може орієнтуватися. Не випадково місія Церкви в сучасному світі включає: проповідь Слова Божого (Біблії), богослужіння (таїнства і обряди) та соціальне служіння ближньому.

При всіх очевидних досягненнях християнські теологи, представники Українських Церков, церковні діячі, священнослужителі усвідомлюють себе лише на початку шляху. Більшість проблем українського державотворення ще не знайшли свого адекватного вирішення. Перш за все конструктивний діалог Церкви й держави все ще залишається недосяжною ідеальною метою, оскільки люфт між теорією та практикою ще не подоланий, як і значні політичні розбіжності між

підходами до церковних питань. Однак усі ці труднощі є проблемами зростання, розвитку, плюралізму і будуть цілком вирішені у майбутньому. Потрібно спокійно і відповідально продовжувати розпочатий діалог церковної та світської науки.

На нашу думку, сучасна православна теологія має продовжувати свій рух до адекватного формулювання викладу віровчення і православного світогляду. Православна теологія має бути досконалою, актуальною, зрозумілою, без наукових прогалин, дієвим, живим, тобто досвідножиттєвим.

Церква також добре усвідомлює, що не тільки вона допомагає державі, суспільству, що сучасний світ, прогрес науки та техніки, у свою чергу, вельми допомагають їй у виконанні своєї місії. Тому Церква постійно прагне живого діалогу з державою в усіх галузях людського буття до подолання відчуженості, що склалася протягом радянського періоду. Церква вважає очевидним благом науковий діалог, взаємодію Церкви та держави, вільну та добровільну громадську діяльність, спрямовану на праведне та гідне влаштування життя, на свідectво про свою віру справами, на допомогу та служіння ближньому — на виконання заповіді Божої: «Люби свого ближнього, як самого себе» (Мф. 22:39).

Наголосимо, що Православна Церква в Україні завжди допомагала нашому українському народові зберігати свою національну ідентичність, вистоювати у лихоліття воєн і соціальних трагедій і сьогодні допомагає протистояти усім кризам, негараздам та потрясінням. Головним принципом і рушійною силою будь-якої соціально активної дії християнина повинен стати страх перед Господом, відповідальність за мир, Церкву Христову і правду Божу перед історією і майбутнім. Православний українець має нарешті звикнути до думки, що облаштованість його життя, життя церковної парафії і його країни, втілення соціальних ідеалів добра і справедливості залежить не тільки від Бога, але й від нього самого.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Варзар І. Із контекстів минулих літ. Вибране в концептуальних і мемуарних вимірах / І. Варзар // Книга 3: Політичний портрет Петра Могили на історичному тлі та в контекстах реалій Ренесансної епохи. – Київ: «МП Леся», 2015. – 325 с.
2. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми / ред. В. М. Князев. – Київ: Вид-во НАДУ. Міленіум, 2003. – 320 с.
3. Документи Святого і Великого Собору Православної Церкви. – Київ: Відкритий Православний Університет Святої Софії-Премудрості, ДУХ І ЛІТЕРА, 2016. – 112 с.
4. Єленський В. Велике повернення: релігія у глобальній політиці та міжнародних відносинах кінця ХХ — початку ХХІ століття / В. Єленський. – Львів: Український Католицький університет, 2013. – 504 с.
5. Забуга М. Православні цінності в сучасному українському контексті / М. Забуга // Православні духовні цінності і сучасність: Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 21 берез. 2003 р. – Київ: МАУП, 2003. – С. 88-98.
6. Інституційні процеси конфесійного життя світу й України / ред. А. Колодний. – Київ: УАР, 2015. – 384 с.
7. Іорг (Ісиченко), архієп. Розмови на межі тисячоліть. – Харків-Львів: Святогорець, 2008. – 368 с.
8. Кирил (Говорун), архім. Післямова. Святий Дух виявився професійнішим за професійних церковних бюрократів // Документи Святого і Великого Собору Православної Церкви. – Київ: «Дух і Літера», 2016. – С. 103-108.
9. Кирилл (Говорун), архим. Церковное общение в наше время: от самоизоляции к преобразующей открытости // Церковь и время. – 2011. – № 1. – С. 44-62.
10. Кирилл (Говорун), архим. Церковь и идеология: разделения и редукции // Государство, религия, церковь. – 2014. – № 3. – С. 225-245.
11. Кирило (Говорун), архім. Українська публічна теологія. – Київ: Відкритий Православний Університет Святої Софії-Премудрості, Дух і Літера, 2017. – 144 с.
12. Крутій О. М. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства / О. М. Крутій, О. В. Радченко. – Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. – 396 с.
13. Мартишин Діонісій, прот. Діалог Української Православної Церкви та Української держави в соціальній думці Блаженнішого Митрополита Володимира (Сабодана) // Українська держава і Церква: філософські, теологічні та практичні аспекти співпраці в інтересах людини: Матеріали наук. прак. конф., м. Київ, МАУП, 19 трав. 2016 р. – Київ: ДП «Вид. дім «Персонал» 2016. – С. 53-63.
14. Мартишин Діонісій, прот. Зустріч із Живим Богом: духовні бесіди на православні свята. – К.: Духовно-просвітницький Центр імені Святих Апостолів, 2013. – 104 с.
15. Мартишин Дионисий, прот., Бочков Павел, свящ. Духовные идеалы Православной Церкви и преодоление социальной изоляции на церковном приходе // Христианос. – 2016. – № XXV. – С. 211-232.
16. Пасічник В. М. Формування державної політики національної безпеки України в контексті реалізації української національної ідеї / В. М. Пасічник. – Львів: Сполом, 2014. – 512 с.
17. Релігія – світ – Україна. Колективна монографія в 3-х книгах. Книга II: Міжконфесійні відносини поліконфесійної України / ред. А. Колодний, Л. Филипович // Українське релігієзнавство. – 2011. – № 1.
18. Релігія – світ – Україна. Колективна монографія в 3-х книгах. Книга III: Релігійні процеси в перспективі їх виявів / ред. А. Колодний, Л. Филипович // Українське релігієзнавство. – 2012. – № 61.
19. Релігія – світ – Україна. Колективна монографія в 3-х книгах. Книга I: Релігія у світі культурно-цивілізаційного діалогу / ред. А. Колодний, Л. Филипович // Українське релігієзнавство. – 2010. – № 56.
20. Україна релігійна // Книга друга: Прогнози релігійного життя. – Київ: Українська Асоціація релігієзнавців; Відділення релігієзнавства Інституту філософії імені Г. С. Сковороди НАНУ, 2008. – 344 с.
21. Щокін Г. Україна і світ на зламі історії / Г. Щокін. – Київ: МАУП, 2007. – 52 с.

REFERENCES

1. Varzar, I. (2015). Iz kontekstiv mynulykh lit. Vybrane v kontseptualnykh i memuarnykh vymirakh [From the Context of Past Years. Selected in conceptual and memoir dimensions]. *Knyha 3: Politychnyi portret Petra Mohyly na istorychnomu tli ta v kontekstakh realii Renesansnoi epokhy*. Kyiv: «MP Lesia» [in Ukrainian].
2. Kniaziev, V.M. (Ed.). (2003). *Derzhavne upravlinnia: filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy* [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems]. Kyiv: Vyd-vo NADU Milenium [in Ukrainian].
3. *Dokumenty Sviatoho i Velykoho Soboru Pravoslavnoi Tserkvy* [Documents of the Holy and Great Council of the Orthodox Church]. (2016). Kyiv: Vidkrytyi Pravoslavnyi Universytet Sviatoi Sofii-Premudrosti, DUKh I LITERA [in Ukrainian].
4. Ielenskyi, V. (2013). *Velyke povnennia: relihiia u hlobalnii politytsi ta mizhnarodnykh vidnosynakh kintsia XX – pochatku XXI stolittia* [Great return: religion in global politics and international relations of the late XX - early XXI century]. Lviv: Ukrainyskyi Katolytskyi universytet [in Ukrainian].
5. Zabuha, M. (2003). *Pravoslavni tsinnosti v suchasnomu ukrainskomu konteksti* [Orthodox values in the modern Ukrainian context]. *Pravoslavni dukhovni tsinnosti i suchasnist – Orthodox spiritual values and the present: Proceedings of the International scientific and practical conference*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
6. Kolodnyi, A. (Ed.). (2015). *Instytutsiini protsesy konfesiinoho zhyttia svitu y Ukrainy* [Institutional processes of confessional life of the world and Ukraine]. Kyiv: UAR [in Ukrainian].
7. *Iorgh (Isichenko), arkhieep. Rozmovy na mezhi tysiacholit* [Yorg (Isichenko), archbishop. Conversations at the turn of the millennium]. (2008). Kharkiv-Lviv: Sviatohorets [in Ukrainian].
8. *Kyrylo (Hovorun), arkhim. Pisliamova. Sviatyi Duh vyiavysia profesiinishym za profesiinykh tserkovnykh biurokrativ* [Kiril (Govorun), archim. Epilogue. The Holy Spirit was more professional than church bureaucrats]. (2016). *Dokumenty Sviatoho i Velykoho Soboru Pravoslavnoi Tserkvy*. Kyiv: «Dukh i Litera» [in Ukrainian].

9. Kirill (Hovorun), arkhym. *Tserkovnoe obshchene v nashe vremia: ot samozoliatsyy k preobrazhaiushchei otkrytosti* [Kirill (Govorun), Archimandrite. *Church communication in our time: from self-isolation to transformational openness*]. (2011). *Tserkov y vremia*, 1, 44-62 [in Russian].
10. Kirill (Hovorun), arkhym. *Tserkov y ydeolohyia: razdelenyia y reduktsyy* [Kirill (Govorun), Archimandrite. *Church and ideology: division and reduction*]. (2014). *Hosudarstvo, relyhyia, tserkov*, 3, 225-245 [in Russian].
11. Kyrylo (Hovorun), arkhym. *Ukrainska publiczna teolohiia* [Kiril (Govorun), Archimandrite. *Ukrainian Public Theology*]. (2017). Kyiv: Vidkrytyi Pravoslavnyi Universytet Sviatoi Sofii-Premudrosti, Dukh i Litera [in Ukrainian].
12. Krutii, O.M., & Radchenko, O.V. (2015). *Publichnyi dialoh v systemi politychnoi kultury demokratychnoho suspilstva* [Public dialogue in the system of political culture of a democratic society]. Kharkiv: Vyd-vo ADNDU [in Ukrainian].
13. Martyshyn Dionisii, prot. *Dialoh Ukrainskoi Pravoslavnoi Tserkvy ta Ukrainskoi derzhavy v sotsialnii dumtsi Blazhennishoho Mytropolyta Volodymyra (Sabodana)* [Martyshyn Dionisiy, prod. Dialogue of the Ukrainian Orthodox Church and Ukrainian State in the social thought of His Beatitude Metropolitan Volodymyr (Sabodan)]. (2016). *Ukrainska derzhava i Tserkva: filosofski, teolohichni ta praktychni aspekty spivpratsi v interesakh liudyny – Ukrainian State and Church: Philosophical, Theological and Practical Aspects of Cooperation in the Human Interest: Proceedings of the scientific and practical conference*. Kyiv: DP «Vyd. Dim «Personal» [in Ukrainian].
14. Martyshyn Dionisii, prot. *Zustrich iz Zhyvym Bohom: dukhovni besidy na pravoslavni sviata* [Martyshyn Dionisiy, prod. Meeting with the Living God: spiritual conversations on Orthodox holidays]. (2013). Kyiv: Dukhovno-prosvitnytskyi Tsentri imeni Sviatykh Apostoliv [in Ukrainian].
15. Martyshyn Dyonysyi, prot., Bochkov Pavel, sviashch. *Dukhovnye udealy Pravoslavnoi Tserkvy y preodolene sotsyalnoi yzoliatsyy na tserkovnom prykhode* [Martyshyn Dionysius, Archpriest., Pavel Barrel, priest. The spiritual ideals of the Orthodox Church and the overcoming of social isolation in the church parish]. (2016). *Khrystyanos, XXV*, 211-232 [in Ukrainian].
16. Pasichnyk, V.M. (2014). *Formuvannia derzhavnoi polityky natsionalnoi bezpeky Ukrainy v konteksti realizatsii ukrainskoi natsionalnoi idei* [Formation of the National Policy of Ukraine's National Security in the Context of Implementation of the Ukrainian National Idea]. Lviv: Spolom [in Ukrainian].
17. Kolodnyi, A. & Fylypovych, L. (Eds.). (2011). *Relihiia – svit – Ukraina. Kolektyvna monohrafiia v 3-kh knykhakh. Knyha II: Mizhkonfesiini vidnosyny polikonfesiinoi Ukrainy* [Religion - the World - Ukraine. Collective monograph in 3 books. Book II: Interfaith relations of the confessional Ukraine]. *Ukrainske relihiieznavstvo, I* [in Ukrainian].
18. Kolodnyi, A. & Fylypovych, L. (Eds.). (2012). *Relihiia – svit – Ukraina. Kolektyvna monohrafiia v 3-kh knykhakh. Knyha III: Relihiini protsesy v perspektyvi yikh vyiaviv* [Religion - the world - Ukraine. Collective monograph in 3 books. Book III: Religious Processes in the Perspective of Their Detection]. *Ukrainske relihiieznavstvo, 61* [in Ukrainian].
19. Kolodnyi, A. & Fylypovych, L. (Eds.). (2010). *Relihiia – svit – Ukraina. Kolektyvna monohrafiia v 3-kh knykhakh. Knyha I: Relihiia u sviti kulturno-tsivilizatsiinoho dialohu* [Religion - the world - Ukraine. Collective monograph in 3 books. Book I: Religion in the World of Cultural-Civilizational Dialogue]. *Ukrainske relihiieznavstvo, 56* [in Ukrainian].
20. *Ukraina relihiina* [Religious Ukraine]. (2008). *Knyha druha: Prohnozy relihiinoho zhyttia*. Kyiv: Ukrainska Asotsiatsiia relihiieznavtsiv; Viddilennia relihiieznavstva Instytutu filosofii imeni H. S. Skovorody NANU [in Ukrainian].
21. Shchokin, H. (2007). *Ukraina i svit na zlami istorii* [Ukraine and the world at the turn of the story]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

Мартишин Денис Сергійович

Кандидат наук з богослов'я, завідувач кафедри українознавства, православ'я та теології
Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Martyshyn Denys

Ph.D. in theology, head of the Department of Ukrainian Studies, Orthodoxy and Theology
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: mdsdenim@ukr.net

Цитування: Мартишин Д. С. Православні церкви України в процесі українського державотворення / Д. С. Мартишин // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 21-30.

Citation: Martyshyn, D.S. (2018). *Pravoslavni tserkvy Ukrainy v protsesi ukrainskoho derzhavotvorennia* [Orthodox churches of Ukraine in the process of ukrainian state formation]. *Public administration aspects*, 6 (10), 21-30.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 10.10.2018

Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління

Охотникова О. В., Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті здійснено аналіз підходів до поняття «меритократія». Визначено, що меритократичний принцип у відборі управлінських кадрів виявляється у ранній селекції талановитих осіб, які мають управлінські здібності, харизму, високий рівень інтелекту, комунікаційні здібності, а також є чесними, відповідальними, неупередженими, з власним особистісним стержнем. Автором зауважено, що принцип меритократії в системі формування управлінської еліти виявляється у рівному доступі до системи публічного управління всіх професійно підготовлених осіб з високим рівнем моральних якостей, які пройшли відповідний відбір та мають досвід діяльності у сфері управління. Проаналізовано досвід формування управлінських кадрів в Сінгапурі. Успіх сінгапурської моделі державного управління, базується на меритократичних принципах, суворій бюрократичній ієрархії і адміністративній неупередженості, а також ґрунтується на чотирьох основних стратегіях: комплексна реформа Сінгапуру в галузі цивільної служби; сильні і дієві антикорупційні заходи; децентралізація Комісії з питань державної служби; виплата конкурентоспроможної заробітної плати для залучення й утримання кращих кадрів. Визначені основні етапи проведення відбору управлінських кадрів відповідно до українського законодавства. На нашу думку, меритократичний принцип повинен бути основним при формуванні національної управлінської еліти через сформовану систему відбіркових тестів, іспитів на підставі об'єктивного, неупередженого та всебічного оцінювання.

Ключові слова: меритократія; меритократичний принцип; відбір; управлінська кадри; публічні службовців; іспити; тести; професійно важливі якості

Theoretical principles of formation of a meritocratic approach to selection of personnel in the system of public administration

Ochotnikova O. V., Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzed the approaches to the concept of «meritocracy». The article determined that the meritocratic principle in the selection of management personnel is revealed in the early selection of talented individuals who have managerial abilities, charisma, high level of intelligence, communication abilities, and are honest, responsible, unbiased with their own personal core. The author noted that the principle of meritocracy in the formation of a management elite is manifested in equal access to the system of public administration of all professionally trained persons with a high level of moral qualities that have been appropriately selected and have experience in management activities. The article analyzed the experience of forming a managerial staff in Singapore. The success of the Singaporean model of public administration is based on meritocratic principles, a strict bureaucratic hierarchy and administrative impartiality, and is based on four major strategies: Singapore's comprehensive civil service reform; strong and effective anti-corruption measures; decentralization of the Civil Service Commission; payment of competitive wages to attract and retain the best personnel. The author identified the main stages of selection of management personnel in accordance with Ukrainian legislation. In our opinion, the meritocratic principle should be central to the formation of the national managerial elite through the prevailing system of qualifying tests, examinations on the basis of objective, impartial and comprehensive evaluation.

Keywords: meritocracy; meritocratic principle; selection; management personnel; public servants; exams; tests; professionally important qualities

Теоретические основы формирования меритократического подхода к отбору кадров в системе публичного управления

Охотникова О. В., Межрегиональная Академия управления персоналом

В статье проведен анализ подходов к понятию «меритократия». Определено, что меритократический принцип в отборе управленческих кадров проявляется в ранней селекции талантливых лиц, имеющих управленческие способности, харизму, высокий уровень интеллекта, коммуникационные способности, а также являются честными, ответственными, беспристрастными, с собственным личностным стержнем. Автором отмечено, что принцип меритократии в системе формирования управленческой элиты оказывается в равном доступе к системе публичного управления всех профессионально подготовленных лиц с высоким уровнем моральных качеств, которые прошли соответствующий отбор и имеют опыт деятельности в сфере управления. Проанализирован опыт формирования управленческих кадров в Сингапуре. Успех сингапурской модели государственного управления, основанный на меритократических принципах, строгой бюрократической иерархии и административной беспристрастности, а также основывается на четырех основных стратегиях: комплексная реформа Сингапура в области гражданской службы; сильные и действенные антикоррупционные мероприятия; децентрализация Комиссии по вопросам государственной службы; выплата конкурентоспособной заработной платы для привлечения и удержания лучших кадров. Определены основные этапы проведения отбора управленческих кадров в соответствии с украинским законодательством. По нашему мнению, меритократический принцип должен быть основным при формировании национальной управленческой элиты через сложившуюся систему отборочных тестов, экзаменов на основании объективного, беспристрастного и всестороннего оценивания.

Ключевые слова: меритократия; меритократических принцип; отбор; управленческие кадры; публичные служащие; экзамены; тесты; профессионально важные качества

Постановка проблеми.

На сьогодні питання розвитку кадрів системи публічного управління, формування управлінських еліт розглядається соціологами, психологами, економістами, спеціалістами з державного управління.

Прорахунки в підборі та розстановці управлінської еліти породжують проблеми у формуванні та реалізації державної політики, проведення сучасних соціально-політичних та економічних реформ, знижують рівень життя населення, породжують невдоволення державною владою та сучасними перетвореннями в житті держави, знижують репутаційний капітал на міжнародній арені тощо.

Формування управлінської еліти за принципом меритократії є дискусійним питанням, однак саме це може зіграти важливу роль у вирішенні проблем подолання корупції, проведенні ефективних та результативних реформ життєдіяльності суспільства, удосконалення процесів державотворення.

Принцип меритократії застосовується у багатьох країнах світу та виправдав себе. Разом із тим потребує ретельного аналізу су-

часна модель меритократії, яка застосовується у Сингапурі та завдяки якій Сингапур є однією з потужних економічних країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різним аспектам забезпечення якості кадрового складу публічної служби, відбору кадрів, формування кадрового потенціалу системи публічного управління присвячені роботи таких вітчизняних науковців: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Битяка, Т. Василевської, Н. Гончарук, В. Лугового, В. Малиновського, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Є. Охотського, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомової, О. Радченка, А. Рачинського, А. Сіцінського, І. Сурай, О. Турчинова, С. Хаджирадевої, О. Якубовського та ін.

Так, українські вчені С. Серьогін та Н. Липовська аналізують переваги оцінювання персоналу органів публічної влади в Україні та меритократичного підходу до формування корпусу публічної служби на різних етапах службової кар'єри [11].

Тематика забезпечення професіоналізму сучасних публічних службовців набула практичної ваги завдяки досягненням науковців у сфері менеджменту та управління

людськими ресурсами, серед яких слід відзначити як класичні роботи М. Армстронга, М. Вебера, Г. Саймона, А. Маслоу, С. Тейлора, Мескона, Г. Мінцберга, П. Друкера та ін.

Разом із тим системні дослідження теоретичних засад формування меритократичного підходу до відбору кадрів у системі публічного управління відсутні.

Мета дослідження.

Проаналізувати теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів у системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Розглянемо, що саме розуміється під поняттям меритократія, меритократичні принципи відбору та формування кадрів.

У поєднанні латинського слова «meritus» (гідний) і грецького «κράτος» (влада) закладено дійсно глибокий світоглядно-методологічний смисл: влада, що ґрунтується на чеснотах. Така концепція або система соціальних відносин чи принципів управління висхідним для ефективного розвитку суспільства визначає владу, що здійснюється людьми, які вирізняються своїми здібностями, досягненнями, професійною компетентністю, а не соціальним походженням чи приписуваним статусом [5, с. 170].

Сам термін має декілька значень:

- 1) принцип політичного управління;
- 2) створення рівних стартових можливостей для розвитку працьовитих та наполегливих людей в умовах вільної конкуренції та просування по соціальним сходам на основі особистих та професійних якостей і власних досягнень;
- 3) механізм прозорого відбору та призначення політичної та управлінської еліти на основі знань, професіоналізму та досвіду шляхом проведення конкурсів, атестацій та іспитів [3-4].

Меритократичне суспільство забезпечує усім громадянам рівні стартові можливості та гідне життя на основі власних знань, умінь та здібностей. Усі претенденти на державні посади проходять обов'язкову жорстку систему іспитів, конкурсів та відборів перш ніж отримають право стати державним службовцем.

Остаточний відбір кандидатів відбувається на основі особистого інтелекту, освіченості, професійних знань та отриманого

досвіду. Меритократичні принципи при реалізації національної кадрової політики та формуванні державного апарату, протягом тривалого часу активно використовуються в Японії, Китаї, Південній Кореї, Сінгапурі, Тайвані, США, Франції, Великобританії, Грузії, Казахстані та інших країнах світу [4].

Так, меритократія:

– система, при якій положення особистості в суспільстві визначається виключно його здібностями, це система раннього відбору та державної опіки над найталановитішими та перспективними, незалежно від соціального становища, для поповнення кадрового складу публічної служби [4];

– принцип державного управління, відповідно до якого керівні посади мають обіймати найбільш здібні та кваліфіковані особи, незалежно від їх походження та багатства, тобто це «влада гідних». Принципи меритократичного управління сягають часів Солона (архонта в стародавніх Афінах), Платона (концепція «ідеальної держави»), й китайської практики часів династії Сун, коли для зайняття державної посади необхідно було скласти іспит, допуск до якого не залежав від соціального походження та матеріального цензу претендента [6, с. 441].

– управління осіб, що володіють особливими здібностями та чеснотами, високими інтелектуальними якостями та кваліфікацією і відповідають вимогам науково-технічної революції [7, с. 335].

Таким чином, на нашу думку, меритократичний принцип у відборі управлінських кадрів виявляється у ранній селекції талановитих осіб, які мають управлінські здібності, харизму, високий рівень інтелекту, комунікаційні здібності, а також є чесними, відповідальними, неупередженими з власним особистісним стержнем. Принцип меритократії у системі формування управлінської еліти виявляється у рівному доступі до системи публічного управління всіх професійно підготовлених осіб із високим рівнем моральних якостей, які пройшли відповідний відбір та мають досвід діяльності у сфері управління.

Слід звернути увагу, що досвід формування управлінської еліти за меритократичним принципом має давню історію. В Китаї,

наприклад, так імператор У-Ді (141-87 рр. до н.е.) розпочав першу реформу імператорських іспитів: місцеві офіційні особи відбирали кандидатів з класики Конфуція, за результатами якого він міг відбирати посадовців, що служили йому [1, с. 88].

Іспити було розширено за часів династій Суй (581-618 рр.) і Тан (618-907 рр.) із метою послаблення правління аристократів і повернення трону право вирішального слова у визначенні рангу кожної особи. Відбір в імператорський уряд став імперською прерогативою, а не функцією для виконання на нижніх рівнях, також був змінений на відбір за результатами [1, с. 89]. Слід зазначити, що саме в цей період були розроблені тести як об'єктивні вимірювальні інструменти для оцінки освітніх досягнень і якостей екзаменованих, як частина процесу кінцевого відбору й призначення на політичні посади – перші у світі стандартизовані завдання на основі якостей [1, с. 89].

Одним із завдань при відборі було написання «Восьмикрокового есе» – класичне есе на основі текстів Конфуція передбачало суворе дотримання правил написання текстів. До восьми кроків, що разом забезпечують рівновагу тексту, належать: 1) проникнення в тему; 2) формулювання теми; 3) початок обговорення; 4) ініціювання руху; 5) крок переходу; 6) середній крок; 7) завершальний крок; 8) висновки. Крім того, перевірялася здатність кандидата вставляти класичні посилення й ідіоми туди, де вони мають бути [1, с. 94-95].

Таким чином, іспити у Китаї перевіряли не тільки знання текстів праць Конфуція, а й логічного мислення, вміння грамотно викладати думки на папері та формулювати логічний текст, висновки.

Прикладом політичної меритократії є Сінгапур, де завданням відбору кадрів є процес виявлення тих, хто має вищі за середні здібності і залучення їх до служіння політичній спільноті.

На наш погляд, успіх сінгапурської моделі державного управління, базується на меритократичних принципах, суворій бюрократичній ієрархії і адміністративній неупередженості, а також ґрунтується на чотирьох основних стратегіях:

- 1) комплексна реформа Сінгапуру в галузі цивільної служби;
- 2) сильні і дієві антикорупційні заходи;
- 3) децентралізація Комісії з питань державної служби;
- 4) виплата конкурентоспроможної заробітної плати для залучення й утримання кращих кадрів [3].

Докладніше проаналізуємо досвід формування управлінських кадрів за меритократичним принципом у Сінгапурі.

Пошук вищих талантів у Сінгапурі починається в шкільній системі, де перспективних учнів виявляють і готують до майбутніх лідерських ролей у державному управлінні. На ключових етапах ключового навчання учні складають загальні національні іспити. Потім учнів із високими показниками перевіряють на інтелектуальні здібності, а також на чесність, відданість, лідерські якості й емоційну зрілість. Тим, хто показав найвищі результати, надають урядові стипендії для навчання в престижних закордонних університетах (і за контрактом вони зобов'язані повернутися до Сінгапуру). Після закінчення навчання меншу частину стипендіатів відбирають для вступу в еліту Адміністративної служби. Процес відбору міністрів так само системний і навіть більш суворий, а коли їх відібрали, то вони мають перебувати на посаді від трьох до п'яти каденцій, оскільки принаймні дві з них міністр учиться якнайкраще виконувати свої обов'язки [1, с. 40-41].

У 2002 р. була запущена спеціальна програма партнерського управління (The Management Associates Programme). Програма сприяла залученню видатних молодих людей до державної служби. Це було досягнуто завдяки високим стипендіям цим людям [9].

В основі системи відбору кандидатів на роботу в держсекторі Сінгапуру лежить модель компетенцій HAIR (Helicopter view, Analysis, Imagination, Reality). У концепції HAIR описується, як повинен мислити і діяти державний службовець: зокрема, володіти вмінням дивитися на речі «з висоти пташиного польоту», під різними кутами і при необхідності фокусуватися на деталях, глибоко і раціонально аналізувати ситуацію

і застосовувати уяву та творчість для генерації нових підходів до вирішення, але при цьому не забувати про реальність і інтегрувати бачення та креативність із конкретними діями [9].

Крім Комісії з питань державної служби, в Сінгапурі існували й інші інститути, покликані формувати кадровий склад уряду. До таких інститутів належить Коледж цивільної служби (CSC – Civil Service College). Цей коледж був заснований в 1971 р, і головним його завданням стало зрощення інноваційних успішних бізнес-ідей з розвитком і реформуванням держави. Пізніше коледж цивільної служби став офіційною радою при відділі державної служби та канцелярії прем'єр-міністра. Це положення було закріплено в законі про коледж цивільної служби (The Civil Service College Act), прийнятому в жовтні 2001 р. [10].

Таким чином, система формування професійного складу публічної служби в Сінгапурі сприяла економічному розвитку та покращенню добробуту населення, зменшенню проявів корупції.

В Україні процес відбору кадрів системи публічного управління врегульовано законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Якщо розглядати відбір кадрів на посади категорії А, то слід зазначити що цей процес має три рівні. Перший рівень – комп'ютерне тестування на знання законодавства. Тестування на знання законодавства проводиться з метою визначення рівня знань Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного та іншого законодавства. Перелік тестових питань на знання законодавства та варіанти відповідей (із зазначенням правильної відповіді) затверджуються НАДС та оприлюднюються на його офіційному веб-сайті [2; 8].

Другий етап – розв'язання ситуаційних завдань. Розв'язання ситуаційних завдань проводиться з метою з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання та досвід під час виконання посадових обов'язків шляхом оцінки відповідності компетентностей та професійних знань кандидата встановленим вимогам, зокрема на знання спеціального законодавства, що

пов'язані із завданнями та змістом роботи державного службовця відповідно до посадової інструкції [8].

Третій етап – проведення співбесіди. Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу [8].

Разом із тим сучасні механізми оцінювання кадрів не дають можливості об'єктивно та неупереджено відібрати професійно підготовлені кадри, оскільки на другому та третьому етапах проведення відбору відсутні конкретні механізми оцінювання й рішення приймається суб'єктивно членами комісії.

Крім того, поза увагою залишаються психологічні особливості майбутнього управлінця. На нашу думку, необхідне доповнення відбіркових процедур психологічними тестами та тестами на рівень IQ. Так, слід зауважити, що в Китаї застосовуються тести на рівень IQ під час відбору на публічну службу.

На нашу думку, меритократичний принцип повинен бути основним при формуванні національної управлінської еліти через сформовану систему відбіркових тестів, іспитів на підставі об'єктивного, неупередженого та всебічного оцінювання.

Висновки.

У дослідженні здійснено аналіз підходів до поняття «меритократія». Автором обгрунтовано, що меритократичний принцип у відборі управлінських кадрів виявляється у ранній селекції талановитих осіб, які мають управлінські здібності, харизму, високий рівень інтелекту, комунікаційні здібності, а також є чесними, відповідальними, неупередженими з власним особистісним стержнем. Проаналізовано досвід формування управлінських кадрів у Сінгапурі. Визначені основні етапи проведення відбору управлінських кадрів відповідно до українського законодавства.

У перспективі подальших досліджень передбачено здійснити аналіз сучасних принципів формування управлінської еліти, визначити етапи формування управлінської еліти за кордоном, систематизувати підходи до меритократії як механізму формування управлінської еліти.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Деніел Б. Китайська модель. Політична меритократія та межі демократії / Б. Деніел. – Київ: Наш формат, 2017. – 312 с.
2. Закон України про державну службу. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Кучеренко А. В. Особенности государственного управления в республике Сингапур / А. В. Кучеренко. – Режим доступу: <http://step-science-bip.csrae.ru/pdf/1/9.PDF>
4. Меритократія – главный принцип отбора на государственную службу. – Режим доступа: <http://nomad.su/?a=3-200908190320>
5. Могильний С. А. Меритократичний концепт формування інституту публічної служби в Україні / С. А. Могильний // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 169-171.
6. Політична енциклопедія / ред.: Ю. Левенець, Ю. Шаповал та ін. – Київ: Парламентське видавництво, 2011. – 808 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник / ред. В. П. Горбатенко, Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін. 2-е вид., доп. і перероб. – Київ: Генеза, 2004. – 736 с.
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10>.
9. Talent Equity Institute. Сингапур: государство как успешная корпорация. – Режим доступа: http://www.wardhowell.com/teinstitute/tei_exclusive_2/singapur_gosudarstvo_kak_ushpeshnaya_korporaciya/.
10. The Civil Service College Act – Retrieved from: <https://www.cscollege.gov.sg/About%20Us/Pages/Our-History.aspx>
11. Серьогін С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу / С. Серьогін, Н. Ліповская // Аспекти публічного правління. – 2017. 5. – С. 22-35.

REFERENCES

1. Deniel, B. (2017). *Kytaiska model. Politychna merytokratiia ta mezhi demokratii* [The Chinese Model. Political Meritocracy and the Borders of Democracy]. Kyiv: Nash format [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrainy pro derzhavnu sluzhbu* [The Law of Ukraine on Civil Service]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
3. Kucherenko, A.V. *Osobennosti gosudarstvennogo upravleniia v respublyke Synhapur* [Features of public administration in the Republic of Singapore]. Retrieved from: <http://step-science-bip.csrae.ru/pdf/1/9.PDF> [in Russian].
4. *Meritokratiya – glavnyi printsip otbora na gosudarstvennyu sluzhbu* [Meritocracy – the main principle of selection for public service]. Retrieved from: <http://nomad.su/?a=3-200908190320> [in Russian].
5. Mohylnyi, S.A. (2017). *Merytokratychnyi kontsept formuvannia instytutu publichnoi sluzhby v Ukraini* [The Meritocratic Concept of the Formation of the Institute of Public Service in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby – Theory and Practice of the Civil Service: Proceedings of the scientific and practical conference*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Levenets, Yu., & Shapoval, Yu. (Eds.). (2011). *Politychna entsyklopediia* [Political Encyclopedia]. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].
7. Horbatenko, V.P., Shemshuchenko, Yu.S., & Babkin, V.D. (Eds.). (2004). *Politolohichni entsyklopedychni slovnyk* [Political Science Encyclopedic Dictionary]. Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
8. *Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 2016 r. № 246*. [On Approval of the Procedure for conducting a competition for the employment of civil service positions: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 25, 2016, № 246]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10> [in Ukrainian].
9. *Talent Equity Institute. Synhapur: gosudarstvo kak uspeshnaia korporatsiia*. Retrieved from: http://www.wardhowell.com/teinstitute/tei_exclusive_2/singapur_gosudarstvo_kak_ushpeshnaya_korporaciya/
10. *The Civil Service College Act*. Retrieved from: <https://www.cscollege.gov.sg/About%20Us/Pages/Our-History.aspx>
11. Seriohin, S., & Lipovskaya, N. (2017). *Merytokratychnyi pidkhid do doboru na publichnu sluzhbu* [The Meritocratic Approach to Selection for Public Service]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 5, 22-35 [in Ukrainian].

Охотникова Ольга Володимирівна

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2**Okhotnykova Olha**

Post-graduate student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., Kyiv, 03039, UkraineEmail: pkoi@ukr.net

Цитування: Охотникова О. В. Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління / О. В. Охотникова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 31-36.

Citation: Okhotnykova, O.V. (2018). *Teoretychni zasady formuvannia merytokratychnoho pidkhodu do vidboru kadriv v systemi publichnoho upravlinnia* [Theoretical principles of formation of a meritocratic approach to selection of personnel in the system of public administration]. *Public administration aspects*, 6 (10), 31-36.

Стаття надійшла / Article arrived: 08.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 11.10.2018

Правове регулювання бюджетної децентралізації в Україні

Дяченко С. А., Національна академія державного управління при Президентові України

У статті охарактеризовано правове регулювання бюджетної децентралізації в Україні. Констатовано, що бюджетна децентралізація є частиною складного, багаторівневого, системного поняття «фінансові ресурси», що включає сукупність елементів, наділених інституційними характеристиками. Будучи матеріальною базою функціонування держави, велика частина фінансових ресурсів, створюваних при розподілі національного доходу, мобілізується в державних централізованих фондах грошових коштів, а також інших фондах фінансових ресурсів, які є об'єктивно необхідною умовою здійснення процесу розширеного відтворення на всіх його стадіях і у всіх формах. Обґрунтовано необхідність дослідження бюджетної децентралізації, як технології, яка обумовлює і відображає загальний політико-правовий курс державного управління. Розкрито зміст децентралізації, яка в широкому її розумінні передбачає передачу більш значних повноважень місцевим органам влади, з метою прийняття останніми самостійних рішень щодо формування доходів, витрат і нормативно-правового регулювання. Зроблено висновок, що процеси, розпочаті в 2014 році щодо фінансової децентралізації, свідчать про зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування, збільшення не тільки дохідної частини місцевих бюджетів, а й видаткової. Констатовано, що з огляду на загальносвітову тенденцію політичних інститутів влади до демократизації, практично всі внутрішньодержавні системи різних країн прагнуть посилити процеси децентралізації окремих сфер політики, організації публічної влади і управління, життєдіяльності місцевих громад. З'ясовано об'єктивність та обов'язковість процесів децентралізації у сфері реалізації фінансово-забезпечувальної функції публічної влади. Підкреслено прагнення всіх сучасних високорозвинених країн до децентралізації максимально можливого кола соціальних об'єктів, в тому числі й до децентралізації бюджетних коштів та повноважень. Таке ж прагнення останнім часом спостерігається й у країнах, що розвиваються та країнах з перехідною економікою, які здійснюють політику бюджетної децентралізації з метою зміни співвідношення ступенів впливу центральних і місцевих органів публічної влади на макроекономічну ситуацію. Надано конкретні пропозиції до законодавства щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами та прогнозованості видатків місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджетна децентралізація; фінансові ресурси; централізовані фонди грошових коштів; державне управління; місцеві органи влади; доходи; видатки; нормативно-правове регулювання; органи місцевого самоврядування

Legal Regulation of Budget Decentralization in Ukraine

Diachenko S. A., National academy for public administration under the President of Ukraine

The article describes the legal regulation of fiscal decentralization in Ukraine. It was stated that fiscal decentralization is part of the complex, multi-level, system concept of “financial resources”, including a set of elements endowed with institutional characteristics. Being the material basis for the functioning of the state, most of the financial resources created by the distribution of national income are mobilized in state centralized funds of funds and other funds of financial resources that are objectively necessary conditions for the implementation of the process of expanded reproduction at all its stages and in all forms. The necessity of the study of fiscal decentralization, as a technology that conditions and reflects the general political and legal course of government, is substantiated. The content of decentralization, in its broad sense, which involves the transfer of more significant powers to local authorities, with the aim of making independent decisions on the formation of income, expenditure and regulatory and legal regulation is disclosed. It was concluded that the processes started in 2014 on financial decentralization, testify to the strengthening of the financial basis of local governments, increasing not only the revenue part of local budgets, but also the expenditure side. It was stated that, given the global tendency of political institutions to democratization, almost all domestic systems in different countries are seeking to strengthen the decentralization processes in certain areas of politics, the organization of public authority and government, and the livelihoods of local communities. Objectivity and compulsory decentralization processes in the implementation of

the financial and security function of public authority have been clarified. It emphasized the desire of all modern highly developed countries to decentralize the maximum possible range of social facilities, including the decentralization of budgetary funds and powers. The same desire has recently been observed in developing countries and countries with economies in transition, which implement fiscal decentralization policies in order to change the ratio of the degree of influence of central and local public authorities on the macroeconomic situation. Provided specific proposals to the legislation to improve the management of financial resources and the predictability of local budget expenditures.

Keywords: *fiscal decentralization; financial resources; centralized funds of funds; state administration; local authorities; incomes; expenditures; normative-legal regulation; bodies of local self-government*

Правовое регулирование бюджетной децентрализации в Украине

Дяченко С. А., Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье охарактеризовано правовое регулирование бюджетной децентрализации в Украине. Констатируется, что бюджетная децентрализация является частью сложного, многоуровневого, системного понятия «финансовые ресурсы», включающего совокупность элементов, наделенных институциональными характеристиками. Будучи материальной базой функционирования государства, большая часть финансовых ресурсов, создаваемых при распределении национального дохода, мобилизуется в государственных централизованных фондах денежных средств, а также других фондах финансовых ресурсов, которые являются объективно необходимым условием осуществления процесса расширенного воспроизводства на всех его стадиях и во всех формах. Обоснована необходимость исследования бюджетной децентрализации как технологии, которая обуславливает и отражает общий политико-правовой курс государственного управления. Раскрыто содержание децентрализации в широком ее понимании, которая предполагает передачу более значительных полномочий местным органам власти с целью принятия последними самостоятельных решений по формированию доходов, расходов и нормативно-правового регулирования. Сделан вывод о том, что процессы, начатые в 2014 году по финансовой децентрализации, свидетельствуют об укреплении финансовой основы органов местного самоуправления, увеличении не только доходной части местных бюджетов, но и расходной. Констатируется, что, учитывая общемировую тенденцию политических институтов власти к демократизации, практически все внутригосударственные системы разных стран стремятся усилить процессы децентрализации отдельных сфер политики, организации публичной власти и управления, жизнедеятельности местных общин. Выяснена объективность и обязательность процессов децентрализации в сфере реализации финансово-обеспечительной функции публичной власти. Подчеркнуто стремление всех современных высокоразвитых стран к децентрализации максимально возможного круга социальных объектов, в том числе и к децентрализации бюджетных средств и полномочий. Такое же стремление последнее время наблюдается и в развивающихся странах, и странах с переходной экономикой, которые осуществляют политику бюджетной децентрализации с целью изменения соотношения степеней влияния центральных и местных органов публичной власти на макроэкономическую ситуацию. Предоставлены конкретные предложения в законодательство по повышению эффективности управления финансовыми ресурсами и прогнозируемости расходов местных бюджетов.

Ключевые слова: *бюджетная децентрализация; финансовые ресурсы; централизованные фонды денежных средств; государственное управление; местные органы власти; доходы; расходы; нормативно-правовое регулирование; органы местного самоуправления*

Актуальність теми дослідження.

Оптимальне використання фінансових ресурсів – найбільш важливий та значний за обсягом напрямок фінансово-економічної діяльності держави, реалізація якого виключно повноваженнями вищих органів державної влади неефективна та недоцільна.

Останніми роками проблематиці бюджетної децентралізації приділяється підвищена увага як з боку фахівців науки державного управління [1-11], так і в правозастосовній площині в контексті реалізації публічно-управлінських функцій органами державної влади. Важливість і значимість децентралізації фінансової діяльності все частіше

виступає у якості предмету дискусій представників вищих органів державної влади провідних європейських та світових держав.

Крім того, враховуючи загальносвітову тенденцію політичних інститутів влади до демократизації, практично всі внутрішньодержавні системи різних країн прагнуть посилити процеси децентралізації окремих сфер політики, організації публічної влади й управління, життєдіяльності місцевих громад. Слід також підкреслити, що в сфері реалізації фінансово-забезпечувальної функції публічної влади процеси її децентралізації є об'єктивними та навіть обов'язковими (як мінімум під час реалізації економічних та соціально-культурних галузевих (не політичних) функцій, як-от промисловість, оборона, сільське господарство, освіта, охорона здоров'я, культура і т. п.).

Вирішення питань щодо формування місцевих бюджетів та витрачання фінансових ресурсів держави матимуть набагато більший ефект, якщо рішення з вищенаведених питань прийматимуться на рівні, максимально наближеному до місцевої громади.

Стан дослідження.

Окремі теоретичні аспекти децентралізації публічної влади в Україні досліджені в роботах фахівців у галузі державного управління, конституційного та адміністративного права, як-от: Т. М. Барановської [8; 16], В. М. Бесчастного [1], П. В. Ворони [9], М. Вуйчика [14], Ю. В. Георгієвського [4], М. Гірняка [15], В. І. Загуменника [3], Х. К. Казанчевої [33], Г. В. Курляндської [30], Ю. О. Куца [2], І. П. Лопушинського [10], В. Мамонової [5;6], О. Мігара [30], У. Оутса [32], А. А. Парамонова [7;13], Р. М. Плюща [11], О. О. Сунцової [34], В. Танзі [31], Дж. Уолліса [32].

Водночас питання бюджетної децентралізації як однієї з провідних галузей інституту фінансової децентралізації в Україні в контексті реформи публічного управління вивчені явно недостатньо.

Недостатньо вирішеними в роботах вищевказаних науковців залишаються питання щодо законодавчого визначення: а) фінансових функцій держави, переданих на виконання органам місцевого самовряду-

вання; б) сфер фінансової відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; в) чіткого та вичерпного переліку власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; г) фінансових можливостей органів місцевого самоврядування щодо виконання ними делегованих повноважень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі наукової літератури, чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства у сфері децентралізації публічної влади та практики його застосування охарактеризувати правове регулювання бюджетної децентралізації в Україні та надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з окресленої проблематики.

Виклад основних положень.

Відповідно до статистичних даних, в Україні наразі утворено 665 ОТГ, що об'єднали 3 118 громад (27,8% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 р.) та 5,7 млн осіб (13,4% загальної кількості населення України) [12].

Але перш ніж розкрити специфіку правового регулювання бюджетної децентралізації, слід здійснити її характеристику як цілісного, відокремленого та самостійного способу організації багатьох публічних інститутів. Необхідно визначитися на доктринальному рівні щодо розуміння бюджетної децентралізації у якості більш широкого поняття фінансової діяльності держави з метою запобігання її викривлення на місцях.

Перш за все потребує з'ясування термін «децентралізація», адже ця правова категорія має передовсім практичне значення в процесі правозастосування. У науці державного управління теоретичні аспекти децентралізації висвітлені у працях багатьох науковців [13-16]. Слід також констатувати значний вплив різноманітних категорій децентралізації на смислове використання зазначеного терміну в національних правових системах, що цілком об'єктивно, оскільки документи міжнародного рівня також використовують термін «децентралізація», причому також у найрізноманітніших значеннях. Наприклад: децентралізація влади зафіксована у Варшавській декларації (Підсумковій декларації саміту), прийнятій в Варшаві 16-17 трав-

ня 2005 року [17]; децентралізована форма організації органів державної влади визначена в Рекомендації NR (2005) 3 Комітету міністрів Ради Європи «Про викладання мов суміжних держав у прикордонних регіонах», прийнятої 2 лютого 2005 року [18]; галузева (видова) децентралізація при реалізації державних функцій відображена, наприклад, в Рекомендації NR (2005) 1 Комітету міністрів Ради Європи «Про фінансові кошти місцевої і регіональної влади», ухваленої 19 січня 2005 року [19]; в Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру РБСЄ, підписаному в Копенгагені 29 червня 1990 року, децентралізація визнається як одна зі складових життєздатної демократії [20]; у якості економічної категорії децентралізація визначена в Угоді про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку, укладеному в Парижі 29 травня 1990 року [21].

Можна виділяти й інші підходи до визначення категорії «децентралізація», однак для проведеного дослідження принципово важливо, що аналіз міжнародних актів (до речі, як і нормативних актів внутрішньо-державних правових систем) дозволяє зробити наступний висновок: про децентралізацію слід говорити або як про політико-правову категорію (політичний аспект), або ж як про технічну категорію (технологію, спосіб, форму, принципіву основу) організації того чи іншого соціально-правового інституту (неполітичний аспект).

Досліджуючи фінансову діяльність держави в контексті правового регулювання бюджетної децентралізації, останню потрібно розглядати саме як технологію, тобто як категорію вторинну, похідну, яка обумовлює та відображає загальний політико-правовий курс державного управління. Отже, перший висновок у рамках нашого дослідження, який дозволяє встановити більш чіткі параметри конструкції «бюджетна децентралізація» полягає в тому, що в даному випадку децентралізація – вторинна категорія, яка виступає структурним елементом більш загальної категорії «децентралізації фінансової діяльності держави» та в повній мірі залежить від державної політики.

Поряд із цим процеси, започатковані у

2014 році щодо «фінансової децентралізації», свідчать про укріплення фінансової основи органів місцевого самоврядування, збільшення не тільки дохідної частини місцевих бюджетів, а й видаткової.

У цьому контексті Президент України П. Порошенко зазначає, що розпочата в країні ефективна фіскальна політика децентралізації стала успішним результатом змін до податкового та бюджетного законодавства. «Все це значно посилило матеріально-фінансову спроможність місцевого самоврядування і сприяло суттєвому збільшенню надходжень до загального фонду місцевих бюджетів» [22].

На підтвердження зазначеної позиції говорять й статистичні дані, адже доходи місцевих бюджетів за період з 2014 року до 2017 року збільшились у два рази (з 232 млрд грн у 2014 році до 502 млрд грн у 2017 році). Крім цього, зміна механізму вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів дала можливість зменшити диспропорції в їх доходах за податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб з 45 разів у 2014 році до 5 разів у 2017 році [23].

Із наведеного П. Порошенком твердження також слід особливо підкреслити значення правової політики держави у галузі бюджетної децентралізації, яка значною мірою сприяла здійсненню ефективного державного управління під час впровадження фінансової децентралізації.

Наприклад, з 2014 року по 2018 рік прийнято низку нормативно-правових актів, які започаткували процес бюджетної децентралізації [24-27].

Їх аналіз дозволив зробити висновок про існування деяких прогалин у фінансовому законодавстві України в частині організації місцевих бюджетів.

Наприклад, щорічне непрогнозоване здійснення видатків місцевих бюджетів, неефективне управління фінансовими ресурсами стало наслідком відсутності законодавчо визначених чітких функцій держави, які передані на виконання органам місцевого самоврядування. Зазначені обставини створюють передумови для невизначеності сфер фінансової відповідальності між органами

місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Крім того, у Бюджетному кодексі України містяться норми, які передбачають фінансування органами місцевого самоврядування бюджетних видатків, переданих державою, з метою реалізації державних функцій. Вказана норма має конкретну соціально орієнтовану мету, яка полягає у максимальному наближенні безпосереднього споживача до отримання державних адміністративних послуг.

Водночас чіткий та вичерпний перелік власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у профільному Законі не визначений за галузями бюджетної сфери [28]. Крім того, цільове розподілення видатків на виконання делегованих та власних повноважень органів місцевого самоврядування взагалі не передбачено чинним Бюджетним кодексом України.

Як наслідок – постійний перерозподіл видатків місцевих бюджетів між тими, що покриваються за рахунок трансфертів, і тими, що не покриваються ними.

На сьогодні вкрай необхідно на конституційному рівні визначити матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. Зокрема, у проекті закону України

про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади, місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів [29].

Поряд із цим у якості позитивної тенденції слід вказати на щорічне, починаючи з 2014 року, збільшення видатків місцевих бюджетів.

Зокрема, власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 рік зросли на понад 100 млрд гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у об'єднаних територіальних громадах становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази [12].

У зв'язку з цим можемо констатувати збільшення державної фінансованої підтримки на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури.

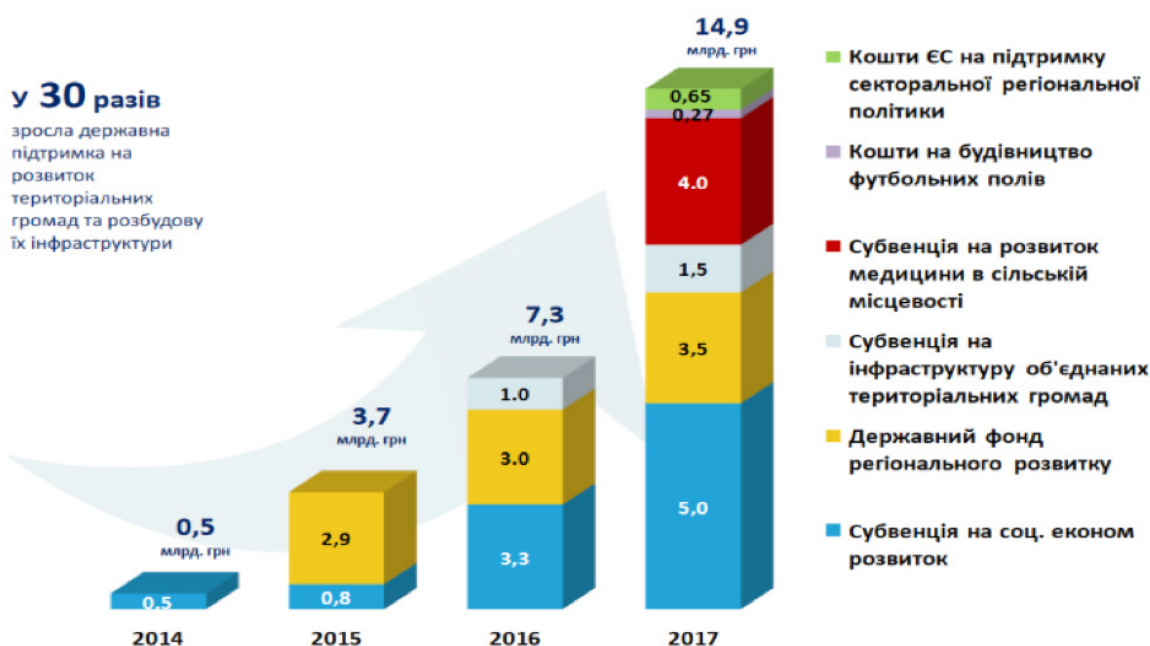


Рис. 1. Графік збільшення державної фінансованої підтримки на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури [31]

Зазначений висновок підтверджується нижченаведеними даними.

Іншим важливим аргументом на користь децентралізації виступає факт нерівномірного користування різними територіальними громадами місцевими благами. Наприклад, вигоди від внутрішніх водних шляхів або наявності лісу на окремій території держави знаходяться у володінні мешканців конкретних регіонів. Такі комунальні послуги, як збір і вивезення сміття, вуличне освітлення і т.п., адресовані жителям конкретних населених пунктів, і потреби в них будуть неоднаковими в різних регіонах. Надання суспільних благ тільки силами органів, підвідомчих центральному уряду, пов'язане зі значними витратами: при однаковому підході до всіх територій на одних територіях буде відбуватися перевиробництво суспільних благ, на інших – їх недовиробництво [31].

Важлива перевага децентралізації також полягає в тому, що близькість органів місцевої влади до населення і частота взаємодії між ними дозволяє сформувати канали комунікацій, за допомогою яких громадяни можуть висловлювати свої інтереси. Крім того, таке регулярне й активне спілкування підвищує підзвітність місцевої влади своїм громадянам. Адміністративна автономія створює передумови для навчання, пошуку нових підходів, підвищення загальної якості управління.

Децентралізовані системи здатні забезпечити більшу стабільність, оскільки місцеві автономії обмежують можливості центру проводити фіскальну або монетарну політику на свій розсуд. Реальна децентралізація, що передбачає жорсткість бюджетних обмежень і виборність місцевих органів влади, призводить до зниження бюджетного дефіциту. Децентралізація сприяє збереженню ринків і стимулює їх розвиток.

На підставі викладеного, на нашу думку, потребують уточнення окремі термінологічні конструкції. По-перше, закономірно, що поняття «бюджетна децентралізація» є частиною складного, багаторівневого, системного поняття «фінансові ресурси», що включає сукупність елементів, наділених інституційними характеристиками. Більше того, будучи матеріальною базою функціону-

вання держави, велика частина фінансових ресурсів, утворених при розподілі національного доходу, мобілізується в державних централізованих фондах грошових коштів, а також інших фондах фінансових ресурсів, які є об'єктивно необхідною умовою здійснення процесу розширеного відтворення на всіх його стадіях і у всіх формах.

І вже при визначенні змістовних критеріїв категорії «бюджетна децентралізація» можна виокремити децентралізаційні елементи організації системи фінансових ресурсів. Тобто система фінансових ресурсів децентралізована в самостійні, певною мірою автономні інститути (підінститути), які об'єднані в більш великі блоки і мають власну нормативно-правову базу, власне коло суб'єктів управління та власні процедури (процес).

По-друге, крім того, що можливі централізовані і децентралізовані підходи до загальної організації фінансових ресурсів у державі, в фінансово-правовій теорії і практиці склався поділ самих фінансових ресурсів об'єднаної територіальної громади на: а) централізовані (найбільш часто визначаються як державні чи громадські); б) децентралізовані (фінансові ресурси первинних господарюючих суб'єктів).

Співвідношення між цими групами залежить від того, у який спосіб формуються фінансові ресурси на мікрорівні (наприклад, як розподіляється прибуток в межах локального господарюючого суб'єкта) і на макрорівні (наприклад, який обсяг податкових платежів і відрахувань сплачують господарюючі суб'єкти).

І тут виникають певні термінологічні та, як наслідок, практичні складності. Так, говорячи про централізовані фінансові ресурси, слід мати на увазі певний ступінь формальності при вживанні терміну «централізовані», оскільки, як було показано вище, він суперечить самій природі організації місцевих фінансів, заснованій на поєднанні принципів централізації та децентралізації, з явною перевагою останнього.

Під час аналізу цієї колізії видається важливим зробити акцент на різному змістовному наповненні термінів «централізація» й «децентралізація», а звідси – їх різному

значенні. Представляють інтерес висунуті Дж. Уоллісом та У. Оутсом положення про співвідношення централізації й децентралізації в державному управлінні, одним із найважливіших важелів якого є бюджетна система.

На думку вказаних дослідників, чим ширше країна за площею, тим менш централізованим при інших рівних умовах має бути державне управління (фактор території); чим більше чисельність населення країни, тим менш централізованим має бути державне управління (фактор щільності населення); чим вище частка населення, зосередженого в містах, тим менш централізованим має бути державне і регіональне управління (фактор соціальної інфраструктури); чим вище рівень доходу на душу населення, тим більш централізованим має бути державне управління та його участь в програмах, пов'язаних із перерозподілом доходів (фактор інвестиційної залежності держави від економіки); чим більш різноманітним є попит на державні послуги, що випливає з нерівномірного розподілу доходів по регіонах, тим менш централізованим при інших рівних умовах має бути управління з боку держави і регіонів (фактор соціальної залежності держави від економіки) [32, с. 13; 33, с. 73].

По-третє, важливий аспект, що вимагає свого самостійного дослідження, це залежність обсягу та величини як централізованих, так і децентралізованих фінансових ресурсів від ступеня й балансу співвідношення принципів «централізація / децентралізація» в політичній моделі держави. Практика показує, що всі сучасні високорозвинені країни демонструють стабільне прагнення до децентралізації максимально можливого кола соціальних об'єктів, в тому числі й до децентралізації бюджетних коштів та повноважень. Таке ж прагнення останнім часом спостерігається і в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою, які здійснюють політику бюджетної децентралізації з метою зміни співвідношення ступеня впливу центральних і місцевих органів публічної влади на макроекономічну ситуацію. Тривалий час у більшості цих країн фактично переважала

централізована модель держави і існувала монополія центрального уряду на виробництво товарів, робіт і послуг.

Порівнюючи рівень фіскальної децентралізації у високорозвинених країнах (серед яких є як унітарні, так і федеративні держави) і в країнах із низьким рівнем розвитку, економісти дійшли висновку, що децентралізація і економічний підйом є високо релевантними категоріями, причому їх взаємозв'язок характеризується позитивним коефіцієнтом [34, с. 134].

Висновки.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження спробуємо надати наступні пропозиції в частині удосконалення правового регулювання бюджетної децентралізації в Україні.

По-перше, враховуючи неефективність управління фінансовими ресурсами та непрогнозованість видатків місцевих бюджетів потребують визначення на найвищому, конституційному рівні, фінансові функції держави, передані на виконання (делеговані) органам місцевого самоврядування.

До пріоритетних напрямків державної політики у сфері правового регулювання бюджетної децентралізації також доцільно віднести якнайшвидше визначення сфер фінансової відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з тим, що чіткий та вичерпний перелік власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування» не визначений, зазначене питання також набуває актуальності в контексті обраної проблематики.

З огляду на те, що Бюджетний кодекс України не передбачає цільове розподілення видатків на виконання делегованих та власних повноважень органів місцевого самоврядування, пропонуємо внести відповідні доповнення до вказаного законодавчого акту. Крім того, потребує нормативного врегулювання порядок визначення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування щодо виконання ними делегованих повноважень, шляхом закріплення відповідних повноважень за Міністерством фінансів України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бесчастний В. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / В. М. Бесчастний. – Київ: Знання. 2012. – 652 с.
2. Куца Ю. О. Територіальна громада: управління розвитком / Ю. О. Куца, О. В. Решевець. – Харків: Константа. 2013. – 540 с.
3. Загуменник В. І. Державне управління та виконавча влада в Україні / В. І. Загуменник, В. В. Проценко. – Київ: (ДУВПІ «Бендерська друкарня «Поліграфіст»), 2015. – 296 с.
4. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування / Ю. В. Георгієвський. – Київ: Логос, 2015. – 345 с.
5. Мамонова В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази / В. Мамонова // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 59-67.
6. Мамонова В. Формування лідерів громад: роль науки та освіти з публічного управління: Formation of community leaders: the role of science and knowledge of public administration. Innovations in science and education: challenges of our time: collection of scientific papers / В. Мамонова. – London: IASHE, 2016. P. 27-30.
7. Парамонов А. А. Особенности територіальної організації влади в результаті соціально-економічних трансформацій / А. А. Парамонов // Вестн. гос. и муницип. управления. – 2014. – № 1. – С. 52-57.
8. Барановська Т. М. Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади і Т. М. Барановська / Т. М. Барановська // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 145-152.
9. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади / П. В. Ворона. – Полтава: ПУЕЕ, 2012. – 341 с.
10. Лопушинський І. П. Місцеві вибори як форма прямої демократії / І. П. Лопушинський // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Київ; Херсон: Олді-плюс, 2015. – С. 105-108.
11. Куйбіда В. С. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін. – Київ: Крамар. 2014. – 232 с.
12. Реформа децентралізації. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.
13. Парамонов А. О. Оцінка ефективності територіальної організації влади: зарубіжний досвід / А. О. Параманов // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 335-342.
14. Вуйчик М. Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі / М. Вуйчик, М. Грабец. – Варшава: PLIK, 2000. – 104 с.
15. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю / М. Гірняк. – Львів, 2005. – 90 с.
16. Барановська Т. М. Вплив держави на розвиток адміністративно-територіальних одиниць базового рівня: зарубіжний досвід / Т. М. Барановська, О. Г. Остапенко // Evrojskopoliticky a pravnidiskurz. – 2015. – Svazek 2. – 6. – P. 119-130.
17. Варшавська декларація (Підсумкова декларація саміту): прийнята в м. Варшаві 16 травня 2005 р. - 17 травня 2005 р. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.
18. Про викладання мов суміжних держав у прикордонних регіонах: Рекомендація NR (2005) 3 Комітету міністрів Ради Європи: прийнята 2 лютого 2005. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.
19. Про фінансові кошти місцевої і регіональної влади: рекомендація NR (2005) 1 Комітету міністрів Ради Європи: ухвалена 19 січня 2005. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.
20. Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру РБСЄ: підписаний у Копенгагені 29 червня 1990 року. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.
21. Угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку: укладено в Парижі 29 травня 1990 року. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.
22. Децентралізація – одна з найефективніших реформ в державі. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/president-decentralizaciya-odna-z-najefektivnishih-reform-v-48226>.
23. Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016-2017 роках: рішення Рахункової палати України від 24 квітня 2018 року № 11-1. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755983/R_RP_11-1_2018.pdf?subportal=main.
24. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
25. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
26. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
27. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
28. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
29. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект закону України від 01.07.2015 № 2217а. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
30. Сильва Д. К. Межбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования / Д. К. Сильва, О. Мигара, Г. В. Курляндская // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы. – 2006. – Т. 2. – № 7. – С. 513.

31. Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects / V. Tanzi // Annual World Bank conference on development economics. – Washington: World Bank, 1995. – P. 295-316.
32. Wallis J. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. Fiscal Federalism: Quantitative Studies / J. Wallis, W. Oates. – Chicago: University of Chicago Press, 1988. – P. 13-15.
33. Казанчева Х. К. Основные направления вывода региона из депрессивного состояния / Х. К. Казанчева // Регионология. – 2005. – № 3. – С. 72-82.
34. Сунцова О. О. Місцеві фінанси. – Київ: Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.

REFERENCES

1. Beschastnyi, V.M. (2012). *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini* [State Building and Local Self-Government in Ukraine]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
2. Kutsa, Yu.O., & Reshevts, O.V. (2013). *Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom* [Territorial Community: Development Management]. Kharkiv: Konstanta [in Ukrainian].
3. Zahumennyk, V.I., & Protsenko, V.V. (2015). *Derzhavne upravlinnia ta vykonavcha vlada v Ukraini* [Public Administration and Executive Power in Ukraine]. Kyiv: DUVPP Benderska Printing House «Polygraphist» [in Ukrainian].
4. Heorhievskiy, Yu.V. (2015). *Kompetentsiia orhaniv publichnoi vlady: teoriia i praktyka zastosuvannia* [Competence of Public Authorities: Theory and Practice of Application]. Kyiv: Logos [in Ukrainian].
5. Mamonova, V. (2010). Derzhavna rehionalna polityka: problemy formuvannia pravovoi bazy [State Regional Policy: Problems of Formation of the Legal Basis]. *Public Administration: Theory and Practice*, 1, 59-67 [in Ukrainian].
6. Mamonova, V. (2016). Formuvannia lideriv hromad: rol nauky ta osvity z publichnoho upravlinnia [Formation of Community Leaders: the Role of Science and Education in Public Administration]. *Role of Science and Knowledge of Public Administration. Innovations in Science and Education: Challenges of Our Time: Collection of Scientific Papers*. London: IASHE, 27-30 [in Ukrainian].
7. Paramonov, A.A. (2014). Osobennosti territorial'noj organizacii vlasti v rezul'tate social'no-jekonomicheskikh transformacij [Features of Territorial Organization of Property as a Result of Socio-Economic Transformations]. *Vestn. gos. i municip. upravlenija*, 1, 52-57 [in Russian].
8. Baranovska, T.M. (2015). Detsentralizatsiia vlady yak osnovnyi napriam vdoskonalennia derzhavnoi polityky rozvytku terytorialnoi hromady i T.M. Baranovska [Decentralization of Power as the Main Direction of Improvement of the State Policy of Territorial Community Development]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 2, 145-152 [in Ukrainian].
9. Vorona, P.V. (2012). *Mistseve samovriaduvannia Ukrainy v konteksti rozvytku predstavnytskoi vlady* [Local Government of Ukraine in the Context of the Development of Representative Authority]. Poltava: PUEE [in Ukrainian].
10. Lopushynskiy, I.P. (2015). Mistsevi vybory yak forma priamoi demokracii [Local Elections as a Form of Direct Democracy]. *Derzhavna polityka shchodo mistsevoho samovriaduvannia: stan, problemy ta perspektyvy – State policy on local self-government: state, problems and prospects: Proceedings of the VI All-Ukrainian scientific and practical conference*. Kyiv; Kherson: Oldi Plus, 105-108 [in Ukrainian].
11. Kuibida, V.S., Ishenko, O.M., & Tkachuk, A.F. et al. (2014). *Nova derzhavna rehionalna polityka* [New State Regional Policy]. Kyiv: Kramar [in Ukrainian].
12. *Reforma detsentralizatsii* [Decentralization Reform]. (2018). Retrieved from: [kmu.gov.ua Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi](https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi) [in Ukrainian].
13. Paramonov, A.O. (2014). Otsinka efektyvnosti terytorialnoi orhanizatsii vlady: zarubizhnyi dosvid [Estimation of the Effectiveness of the Territorial Organization of Authority: Foreign Experience]. *Theory and Practice of Public Administration*, 1, 335-342 [in Ukrainian].
14. Vuichyk, M., & Hrabets, M. (2000). *Orhanizatsiia ta pryntsyipy funkcionuvannia orhaniv samovriaduvannia v Polshchi* [Organization and Principles of Functioning of Self-Governing Bodies in Poland]. Warsaw: PLIK [in Ukrainian].
15. Hirniak, M. (2005). *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: pytannia realizatsii ta kontroliu* [European Charter of Local Self-Government in Ukraine: Issues of Implementation and Control]. Lviv [in Ukrainian].
16. Baranovska, T.M., & Ostapenko, O.H. (2015). Vplyv derzhavy na rozvytok administratyvno-terytorialnykh odynyts bazovoho rivnia: zarubizhnyi dosvid [Influence of the State on the Development of Administrative Territorial Units of the Basic Level: Foreign Experience]. *Evropskypolitycky a pravnidiskurz*, 2, 6., 119-130 [in Ukrainian].
17. *Varshavska deklaratsiia (Pidsumkova deklaratsiia samitu): pryiniata v m. Varshavi 16 travnia 2005 r. - 17 travnia 2005 r.* [Warsaw Declaration (Summarized Summit Declaration): Adopted in Warsaw on May 16, 2005 - May 17, 2005] (2005). Retrieved from: <http://www.consultant.ru>. [in Ukrainian].
18. *Pro vykladannia mov sumizhnykh derzhav u prykordonnykh rehionakh: Rekomendatsiia NR (2005) 3 Komitetu ministriv Rady Yevropy: pryiniata 2 liutoho 2005* [On the Teaching of Languages of Adjacent States in the Border Regions: Recommendation NR (2005) 3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: adopted on February 2, 2005]. (2005). Retrieved from: <http://www.consultant.ru> [in Ukrainian].
19. *Pro finansovi koshty mistsevoi i rehionalnoi vlady: rekomendatsiia NR (2005) 1 Komitetu ministriv Rady Yevropy: ukhvalena 19 sichnia 2005* [On the Financial Resources of Local and Regional Authorities: Recommendation NR (2005) 1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe: adopted on January 19, 2005]. (2005). Retrieved from: <http://www.consultant.ru> [in Ukrainian].
20. *Dokument Kopenhahenskoj narady Konferentsii z ljudskoho vymiru RBSIe: pidpysanyi u Kopenhaheni 29 chervnia 1990 roku* [Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the RCEE: Signed in Copenhagen on June 29, 1990]. (1990). Retrieved from: <http://www.consultant.ru>. [in Ukrainian].
21. *Uhoda pro zasnavannia Yevropeiskoho banku rekonstruksii ta rozvytku: ukladeno v Paryzhi 29 travnia 1990 roku* [Agreement on the Founding of the European Bank for Reconstruction and Development: Concluded in Paris on May 29, 1990]. (1990). Retrieved from: <http://www.consultant.ru> [in Ukrainian].

22. *Detsentralizatsiia – odna z naiefektyvnishykh reform v derzhavi [Decentralization is One of the Most Effective Reforms in the State]*. (2018). Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-decentralizaciya-odna-z-najefektivnishih-reform-v-48226>. [in Ukrainian]
23. *Pro rezultaty analizu formuvannia ta vykorystannia mizhbiudzhetykh transfertiv z Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy mistsevym biudzheta u 2016-2017 rokakh: rishennia Rakhunkovoi palaty Ukrainy vid 24 kvitnia 2018 roku № 11-1. [On the Results of the Analysis of the Formation and Use of Intergovernmental Transfers from the State Budget of Ukraine to Local Budgets in 2016-2017: Decision of the Accounting Chamber of Ukraine No. 11-1 dated April 24, 2018]*. (2018). Retrieved from: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755983/R_RP_11-1_2018.pdf?subportal=main. [in Ukrainian]
24. *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. [On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 333-r dated April 1, 2014]*. (2018). Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian]
25. *Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII [On Cooperation of Territorial Communities: Law of Ukraine No. 1508-VII dated June 17, 2014]*. (2018). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian]
26. *Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII [On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine № 157-VIII dated 05.02.2015]* (2018). Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian]
27. *Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhetykh vidnosyn: Zakon Ukrainy vid 28.12.2014 № 79-VIII [On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of the Inter-Budgetary Relations: Law of Ukraine № 79-VIII dated 28.12.2014]*. (2018). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [in Ukrainian]
28. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine No. 280/97-VR dated May 21, 1997]*. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24 [in Ukrainian]
29. *Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): proekt zakonu Ukrainy vid 01.07.2015 № 2217a [On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Authority): Draft Law of Ukraine № 2217a dated 01.07.2015]* (2018). Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian]
30. Silva, D.K., Migara O., & Kurlandskaya, G.V. (2006). *Mezhbudgetnyye otnosheniya v Rossii: tendentsii, protivorechiya, puti reformirovaniya [Interbudgetary Relations in Russia: Tendencies, Contradictions, Ways of Reforming]. Jekonomika razvitiya regiona: problemy, poiski, perspektivy*, 2, 513 [in Russian]
31. Tanzi, V. (1995). *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. Annual World Bank conference on development economics*. Washington. CDC: World Bank, 295-316.
32. Wallis, J., & Oates, W. (1988). *Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press, 13-15.
33. Kazancheva, Kh.K. (2005). *Kazancheva H. K. Osnovnye napravleniya vivoda regiona iz depresivnogo sostojaniya [The Main Directions of Leading the Region out of a Depressed State]. Regionologija*, 3, 72-82 [in Russian]
34. Suntsova, O.O. (2008). *Mistsevi finansy [Local Finances]*. Kyiv Center for Educational Literature [in Ukrainian]

Дяченко Світлана Анатоліївна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Email: 1604102018@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5905-4607

Diachenko Svitlana

PhD, Associate Professor
National Academy of Public Administration under
the President of Ukraine
20, Antona Tsedika St., Kyiv, 03057, Ukraine

Цитування: Дяченко С. А. Правове регулювання бюджетної децентралізації в Україні / С. А. Дяченко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 37-46.

Citation: Diachenko, S. A. (2018). *Pravove rehuliuвання biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini [Legal Regulation of Budget Decentralization in Ukraine]. Public administration aspects*, 6 (10), 37-46.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 13.10.2018

Транскордонна співпраця у процесах модернізації державного управління (досвід Трнавського краю Словаччини)

Гайданка Є. І., Ужгородський національний університет

Дослідження проведено у рамках проекту «Динаміка регіональних політичних еліт у прикордонно-му регіоні Європейського Союзу (Трнавський край, Словаччина)» на базі Трнавського університету за фінансової підтримки Міжнародного Вишеградського Фонду.

Країни колишнього постсоціалістичного простору стали успішним прикладом інституційної трансформації систем публічного управління. Вагомим складником оптимізації управлінської системи стала інтенсифікація транскордонного співробітництва та впровадження спільних програм сталого розвитку у прикордонних регіонах.

Виявлено, що ефективна модель транскордонного співробітництва у Словаччині була впроваджена після вступу до Європейського Союзу. Суттєвим є фінансовий супровід транскордонної співпраці у рамках євросоюзівської програми Interreg, що реалізується протягом 2007–2013 рр. (Interreg IV) та 2014–2010 рр. (Interreg V). Доведено, що найбільш ефективною є модель транскордонного співробітництва у Трнавському краї, що територіально впроваджена із сусідніми регіонами Чехії, Австрії та Угорщини. Визначено, що основними напрямками транскордонної співпраці у Трнавському самоврядному краї є реалізація спільних соціально-економічних програм (стратегії економічного зростання і зайнятості населення, культурно-освітні проекти, транспортна система тощо) і співпраця між муніципальними адміністраціями у питаннях оптимізації управлінських систем. Доведено, що переважна більшість фінансових ресурсів, що скеровуються європейськими фондами (зокрема, Європейський Фонд регіонального розвитку) на розвиток регіонального співробітництва, передусім, повинні розв'язати проблеми адміністративно-ресурсного розриву між міськими і сільськими територіями та належного забезпечення місцевим громадам вільного доступу до адміністративних ресурсів. Актуальним для Трнавського краю залишається кореляція стратегічних цілей і отриманих результатів транскордонної співпраці з євро регіонами, із збереженням міцного фінансового забезпечення з боку структур ЄС.

Ключові слова: транскордонне співробітництво; трансформація; оптимізація управління; публічне управління; місцева адміністрація; євро регіони; Трнавський самоврядний край

The Role of Cross-Border Cooperation in Modernising Public Administration (Experience of the Trnava Region, Slovakia)

Haydanka Y. I., Uzhhorod National University

The study was conducted at Trnava University within the framework of the project «The Dynamics of Regional Political Elites' Development in a Cross-Border Region of the European Union (Trnava Region, Slovakia)» with the financial support of the International Visegrad Fund.

The former post-socialist countries have become examples of the institutional transformation of public administration systems. An indispensable element of optimising public administration is intensification of cross-border cooperation and implementation of joint sustainable development programmes in the cross-border regions.

It has been found that an efficient cross-border cooperation model in Slovakia was introduced after joining the European Union. The financial support within the Interreg EU programme, implemented during 2007–2013 (Interreg IV) and 2014–2010 (Interreg V), has played an essential role. It has been proved that the most effective model is the cross-border cooperation model in Trnava Region, territorially implemented with the neighbouring regions of Austria, Hungary and the Czech Republic. It has been determined that the main directions of cross-border cooperation in the Trnava self-governing region are realization of joint socio-economic programmes (strategies of economic growth and regional employment, cultural and educational projects, transport system, etc.) as well as cooperation between municipal administrations on the issues of administrative systems optimization. It has been proved that the vast share of European

financial resources (for instance, the European Regional Development Fund), aimed at the development of regional cooperation, should, above all, bridge the administrative resource gap between urban and rural areas and ensure that local communities have free and equal access to administrative resources.

The traditions of effective cross-border cooperation between the Trnava self-governing region and respective cross-border regions of the Czech Republic, Austria and Hungary have been prolonged in the format of the European Interreg V Consolidation Programme for the period of 2014-2010. Cross-border projects are usually implemented for a period of 1–2 years, being aimed at fortifying intercultural ties on the neighbour territories. In Trnava Region it is strategically important to intensify cross-border cooperation in order to increase inter-institutional cooperation at the level of municipal administrations as well as strengthen cross-border ties at the level of population.

The correlation of strategic goals with the outcomes of cross-border cooperation with Euroregions, while retaining substantial financial support from the EU structures, is among the priority tasks.

Keywords: *cross-border cooperation; transformation; administrative system optimization; public administration; local administration; Euroregions; Trnava self-governing region*

Трансграничное сотрудничество в процессах модернизации государственного управления (опыт Трнавского края Словакии)

Гайданка Е. И., Ужгородский национальный университет

Исследование проведено в рамках проекта «Динамика региональных политических элит в пограничном регионе Европейского Союза (Трнавский край, Словакия)» на базе Трнавского университета при финансовой поддержке Международного Вышеградского Фонда.

Страны бывшего постсоциалистического пространства стали успешными примерами институциональной трансформации систем публичного управления. Весомым компонентом оптимизации управленческой системы стала интенсификация трансграничного сотрудничества и внедрение совместных программ устойчивого развития в приграничных регионах.

Обнаружено, что эффективная модель трансграничного сотрудничества в Словакии была внедрена после вступления в Европейский Союз. Существенным является финансовое сопровождение трансграничного сотрудничества в рамках евросоюзской программы Interreg, которая реализуется в течение 2007–2013 гг. (Interreg IV) и 2014–2010 гг. (Interreg V). Доказано, что наиболее эффективной является модель трансграничного сотрудничества в Трнавском крае, которая территориально введена с соседними регионами Чехии, Австрии и Венгрии. Определено, что основными направлениями трансграничного сотрудничества в Трнавском самоуправляемом крае является реализация совместных социально-экономических программ (стратегия экономического роста и занятости населения, культурно-образовательные проекты, транспортная система и т.д.) и сотрудничество между муниципальными администрациями в вопросах оптимизации управленческих систем. Доказано, что подавляющее большинство финансовых ресурсов, направляемых европейскими фондами (в частности, Европейским Фондом регионального развития) на развитие регионального сотрудничества, прежде всего, должны решить проблемы административно-ресурсного разрыва между городскими и сельскими территориями и надлежащего обеспечения местным общинам свободного доступа к административным ресурсам. Актуальным для Трнавского края остается корреляция стратегических целей и полученных результатов трансграничного сотрудничества с еврорегионами, с сохранением прочного финансового обеспечения со стороны структур ЕС.

Ключевые слова: *трансграничное сотрудничество; трансформация; оптимизация управления; публичное управление; местная администрация; еврорегионы; Трнавский самоуправляемый край*

Постановка проблеми.

Траєкторія розвитку транзитивних демократій на початку ХХІ ст. виявилась багато в чому неочікуваною, особливо в контексті геополітичного розташування постсоціалістичної країни. Більше того, поступова інтеграція до економічних і

політичних структур ЄС актуалізує питання інтенсифікації транскордонної співпраці з прикордонними регіонами країн-членів ЄС. В інституційному розрізі ефективна модель транскордонного співробітництва є дієвим складником оптимізації системи державного управління. Трансформація перехідної

країни у бік модерної децентралізаційної системи суттєво полегшується в умовах дієвої комунікації та паритетної співпраці на кордонах країни. Після набуття членства в ЄС транскордонна співпраця дозволяє полегшити складний структурний перехід на європейські управлінські стандарти. Окрім того, в контексті транскордонного співробітництва країни ЄС отримують змогу користуватись значними інвестиційними та дотаційними можливостями європейських фінансових фондів.

Проєвропейський вектор розвитку України останніх п'яти років спрямований на оптимізацію всієї системи державного управління. Вагомим складником «ментальної» інтеграції України з країнами ЄС мають слугувати позитивні відносини на кордонах; в інституційному розрізі прикордонні українські регіони повинні створити єдине позитивне поле для ефективного транскордонного співробітництва із сусідніми регіонами країн ЄС. Такий підхід вимагає відповідного планування та реалізації стратегії транскордонної співпраці, що може бути реалізованим виключно в умовах реформованої системи муніципального та державного управління в регіонах. За низкою типових ознак близькими у питанні необхідності організації ефективного транскордонного співробітництва є Закарпатська область в Україні та Трнавський край у Словацькій Республіці. Більше того, у різні часові рамки як Словаччина, так і Україна поставали перед важкою дилемою системної модернізації системи державного управління, вагомим складником якої стала дієва співпраця на західних кордонах обидвох держав.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питанню модернізації постсоціалістичного інституту державного управління, так само як і розвитку транскордонного співробітництва, присвячено безліч дослідницької уваги як в українській науці державного управління, так і на міждисциплінарному рівні. У контексті проблематики нашого наукового дослідження, акцентуємо увагу на аналізі фундаментальних праць останніх років словацьких дослідників. Зокрема, питанням нормативних, управлінських і економічних аспектів транскордонної співпраці

у Словаччині загалом, та Трнавському краї зокрема, присвячені колективні дослідження за редакціями Ю. Якович [10], М. Галаса [3] та П. Калушіака [2]. Серед вітчизняних студій найбільш наближеною до тематики є спільна словацько-українська наукова стаття, присвячена вивченню соціально-політичної специфіки транскордонної співпраці у Трнавському краї Словацької Республіки [4].

Мета дослідження.

Виявити особливості організації та реалізації транскордонного співробітництва Трнавського краю Словаччини з прикордонними регіонами Чехії, Австрії та Угорщини. Важливо з'ясувати та проаналізувати управлінські, політичні та економічні складники транскордонної співпраці у Трнавському краї, враховуючи оптимізацію публічного управління та вступ Словаччини до ЄС.

Виклад основного матеріалу.

Протягом останніх декілька десятиріч років Словаччина пройшла нелегкий шлях від соціалістичної моделі урядування, транзитом через період політичної нестабільності 1990-их рр., до оптимізованої системи управління, що спирається на тісну співпрацю з країнами євросоюзівського простору. Найперше, Словацька Республіка після вступу до ЄС суттєво поглибила ступінь транскордонного співробітництва, оскільки відкрились реальні фінансові механізми з реалізації спільних міжнародних програм у прикордонних регіонах. Так, показовим є приклад Трнавського краю, розташованого на крайньому заході Словацької Республіки, який інтенсифікував транскордонне співробітництво як з давніми партнерами по Вишеградській четвірці Чеською Республікою та Угорщиною, так і з давнім членом ЄС Австрією. Поглиблення прикордонних зв'язків у різних сферах заклало інституційні основи для запозичення досвіду ефективного демократичного управління у постсоціалістичній Словаччині.

Залученість Словаччини до процесів європейського транскордонного співробітництва прослідковується після набуття країною членства в ЄС. Зокрема, транскордонна співпраця Трнавського краю реалізується у форматі програми Європейської Комісії Interreg: European Territorial

Co-operation [6]. У рамках цієї програми реалізуються інвестиційні та дотаційні програми у прикордонні регіони країн-членів ЄС, спрямовані на поглиблення співробітництва, підтримці регіональних проектів і імплементації європейського досвіду управління на локальному рівні. Виходячи з географічного розташування, транскордонне співробітництво у Трнавському краї реалізується з прикордонними регіонами Чеської Республіки, Австрії та Угорщини. Європейська програма Interreg передбачає для кожної країни і відповідних регіонів, що залучені до транскордонної співпраці, конкретний бюджет проектів і терміни його виконання, зазвичай 5-7 років. Вперше Трнавський край прийняв участь у програмі після вступу Словаччини до ЄС на виняткових умовах протягом 2004–2006 рр. за напрямом транскордонного співробітництва з Чехією, Угорщиною та Австрією у форматі Interreg III.

Інтенсифікацію транскордонної співпраці у Трнавському краї на початку 2000-их рр. слід пов'язувати не лише з успішним завершенням європейської інтеграції, але й паралельним завершенням реформ із децентралізації системи управління на національному рівні. Отримавши значну частину управлінських повноважень на місцях, переважна більшість словацьких регіонів (країв) починає впроваджувати автономну політику самоуправління, турбуючись про власне фінансово-бюджетне забезпечення. Звичайно, ефективна транскордонна співпраця з відповідним фінансовим супроводом Фондів ЄС дозволяє не тільки вирішувати нагальні проблеми у прикордонних регіонах, але й слугує своєрідним стабілізатором муніципального управління.

Основні стратегічні напрями транскордонної співпраці у Трнавському регіоні зосереджуються довкола загальних процесів «європеїзації» та поглиблення взаємодії між прикордонними регіонами. Можемо виділити три основні напрями реалізації транскордонного співробітництва:

1) створення єдиного просторового розвитку регіонів на основі європейських стандартів функціонування управлінської сфери та поглиблення економічної інтеграції;

2) зменшення соціально-економічних розривів між адміністративними центрами та сільською місцевістю;

3) розробка та реалізація спільних програм соціально-економічного розвитку місцевих громад (розв'язання актуальних проблем у сфері інформаційно-комунікаційних мереж, торгівлі, розвитку підприємництва, охорона здоров'я, культурна та освітня співпраця, вирішення поточних комунальних проблем) [1].

Уперше повноцінно, в сенсі часових рамок і повноправного партнерства, Трнавський край був залучений до програм транскордонної співпраці ЄС, починаючи з 2007 р. Саме у період 2007–2013 рр. адміністрація Трнавського краю долучається до євросоюзівської програми регіональної співпраці Interreg IV. Основні пріоритетні напрями транскордонного співробітництва були окреслені на національному рівні у форматі програм співпраці «Словаччина–Чеська Республіка», «Словаччина–Угорщина» та «Словаччина–Австрія», що територіально реалізовувались, передусім у Трнавському краї.

Переважна частина проектів транскордонного співробітництва була спрямована на вирішення мети з покращення соціально-економічного розвитку прикордонних територій, досягнення єдності у питаннях культурної та етнічної самобутності, спільне розв'язання поточних комунальних проблем. Поряд із тим важливим залишається сегмент співпраці в актуальних питаннях адміністративного та муніципального управління. Так, у рамках програми Interreg IV за напрямом «Розвиток комунікацій, партнерства, програми і проекти планування, потужності управлінського менеджменту» між Трнавським краєм та сусідніми територіями Угорщини було реалізовано сім великих міждержавних проектів [5]. Середній термін виконання таких проектів складає 2 роки, з обов'язковим залученням місцевих адміністрацій до транскордонного діалогу. Загальна сума, що була виділена на реалізацію проектів транскордонного співробітництва у сфері публічного адміністрування, склала 1,154 млн євро.

Активно впроваджувались європейські традиції транскордонної співпраці протягом

2008–2014 рр. у форматі Словаччина–Австрія. Враховуючи незначну територіальну спільність Трнавського краю з австрійським кордоном, адміністрація самоврядного словацького краю разом з австрійськими управлінськими суб'єктами виконали не так багато проектів. Всього можемо нарахувати вісім великих проектів транскордонної співпраці з активною участю адміністрацій Трнавського краю, представників мерії Трнави чи мерій менших міст районного адміністрування [8]. Переважна більшість транскордонних проектів була спрямована на сферу транспортних комунікацій, розвитку туризму та поглиблення освітньої взаємодії, у т.ч. на рівні дитячих садочків і початкових шкіл. У контексті розвитку регіонального співробітництва за напрямом оптимізації міжуправлінської співпраці виділяється проект, присвячений створенню кластерів для функціонування спільної системи регіонального менеджменту на прикордонних словацько-австрійських територіях. Цей проект реалізовувався протягом 2008–2014 рр. із загальним бюджетом 2,884 млн євро.

Активними темпами у період 2007–2013 рр. розвивається транскордонна співпраця між колишніми неподільними суб'єктами соціалістичної Чехословацької Федерації, а нині національними демократіями – Словацькою та Чеською Республіками. На найвищому міждержавному рівні визначились, що словацько-чеське прикордоння, враховуючи спільність в історичному минулому та ментальну близькість, потребує

детальної стратегії реалізації політики транскордонної співпраці. Згідно загальної концепції транскордонної співпраці основними рівнями реалізації транскордонного співробітництва слід визначати:

1) стимулювання соціально-економічного розвитку прикордонних територій за рахунок збільшення рівня конкурентоздатності підприємств і зайнятості населення;

2) загальна цілісність, сталий розвиток транскордонних регіонів та розширення загального доступу населення до місцевих ресурсів [7, с. 34-35].

Реалізується велика кількість спільних проектів, активною стороною яких виступає адміністрація Трнавського краю, за фінансового супроводу структур ЄС. У контексті поглиблення управлінської взаємодії між Словаччиною та Чехією транскордонне співробітництво реалізується як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях, спираючись на відповідні багаторічні стратегічні нормативи. Так, на регіональному рівні транскордонна співпраця Трнавського краю реалізується у руслі нормативних положень Програми економічного та соціального розвитку Трнавського самоврядного краю та Програми спільного розвитку євро регіонів; чеські прикордонні регіони реалізують транскордонне співробітництво у контексті Регіональної програми розвитку країв, в яких розташовані субрегіони підтримані у рамках Програми транскордонної співпраці 2007–2013 рр. та Плану розвитку мікрорегіонів, міст і сіл.

Таблиця 1

Співвідношення стратегічних програм транскордонної співпраці Словацької та Чеської Республік на 2007–2013 рр.

Словаччина	Чехія
Національна стратегічна рамкова програма Словацької Республіки	Національний план розвитку Чеської Республіки 2007–2013 рр.
Національна стратегія сталого розвитку	Національна стратегічна рамкова програма 2007–2013 рр. з підтримки економічного зростання та зайнятості населення
Концепція територіального розвитку Словаччини	Стратегія економічного зростання
Концепція розвитку конкурентоздатності Словаччини до 2010 року	Концепція та документи Стратегії регіонального розвитку секторів
Національна програма реформ 2006–2008 рр.	Стратегія розвитку людських ресурсів; Національна програма планування зайнятості; Національна програма соціального забезпечення; Національна програма освіти та досліджень

Груповано автором на основі даних Програми транскордонної співпраці Словацька Республіка–Чеська Республіка на 2007–2013 рр. [7]

Словацько-чеська транскордонна співпраця проявляється у різних соціально-економічних сегментах і спрямована на розв'язання практичних завдань у прикордонних територіях. Формат інтенсивного співробітництва потребує належного фінансового забезпечення. Згідно структури фінансування транскордонних проектів близько 85% всіх надходжень забезпечуються Європейським Фондом регіонального розвитку. Фінансова статистика свідчить, що у період 2007–2013 рр. вищезазначена європейська організація

виділила на реалізацію програм транскордонної співпраці між Словацькою та Чеською Республіками понад 92 млн євро [7, с. 51].

Традиції ефективної транскордонної співпраці між Трнавським самоврядним краєм та прикордонними територіями Чеської Республіки, Австрії та Угорщини пролонговані у форматі європейської програми поглиблення територіальної консолідації Interreg V, розрахованої на 2014–2010 рр. Переважно реалізуються транскордонні проекти терміном на 1-2 роки, спрямовані на зміцнення

міжкультурних зв'язків сусідніх територій. Важливим є реалізація у Трнавському краї напряму транскордонного співробітництва з підвищення рівня міжінституційної співпраці на рівні адміністрацій муніципалітетів і зміцнення транскордонних зв'язків на рівні громадян.

Як приклад дворівневого формату транскордонного співробітництва можемо навести нормативи зі Стратегії доповнення пропозицій щодо фінансових внесків на реалізацію малих проектів у Трнавському краї та прикордонних угорських територій [9]. На транскордонний проект виділено значні фінанси, що розподілені між двома напрямками: 1) охорона навколишнього середовища та культурна спадщина (264 тис. євро) та 2) підтримка транскордонного співробітництва органів управління та громадян прикордонних територій (794 тис. євро).

Висновки.

Ефективна модель транскордонної співпраці слугує дієвим засобом оптимізації системи публічного управління, передусім в аспектах міжінституційних зв'язків місцевих адміністрацій у прикордонних регіонах. Досвід організації транскордонного співробітництва Трнавського краю засвідчує, що лише після вступу Словацької Республіки до ЄС вдалося налагодити належний фінансовий супровід запропонованих транскордонних проектів із регіонами Чеської Республіки, Австрії та Угорщини. Євросоюзівська програма з підтримки розвитку регіонів Interreg залишається інституційним засобом з реалізації стратегій транскордонної співпраці, зміцнюючи культурні зв'язки на кордонах і забезпечуючи транскордонне співробітництво органів самоуправління.

REFERENCES

1. *Cezhraničná spolupráca*. Retrieved from: <https://www.trnava-vuc.sk/menu-vlavo-cezhranicna-spolupraca>.
2. Kalusiak, P. (Ed.). (2011). *Cezhranicna spolupraca statov V4: medzinarodna vedecka konferencia Sladkovicovo–Trnava–Komarno–Svaty Peter–Buc*. Sladkovicovo: Vysoka skola v Sladkovicove.
3. Halas, M. (2005). *Cezhranicne vazby cezhranicna spolupraca na priklade slovensko-ceskeho pohranicia s dorazom na jeho slovensku cast*. Bratislava: Univerzita Komenskeho vo Vydavatelstve UK.
4. Haydanka, Y., & Martinkovic, M. (2017). Socio-Political Fragmentation and Peculiarities of Transboundary Cooperation of the Highest Self-government Body (on the example of the Trnava Region of the Slovak Republic). *Hileya*, 126, 484-487.
5. *Hungary-Slovakia Cross-border Co-operation Programme 2007–2013*. Retrieved from: http://www.husk-cbc.eu/en/financed_projects.
6. *Interreg: European Territorial Co-operation*. Retrieved from: http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/policy/cooperation/european-territorial.
7. *Operačný program cezhraničnej spolupráce Slovenská republika–Česká republika 2007–2013*.
8. *Projektová databáza. Zoznam projektov (zoraďený)*. Retrieved from: <http://www-old.sk-at.eu/sk-at/projekte/sort/sk/akronym-auf.php>.
9. *Výzva na predkladanie žiadostí o finančný príspevok pre malé projekty SKHU/WETA/1801*. Retrieved from: http://rdvegtc-spf.eu/vyzva_na_predkladani/vyzva-na-predkladanie-ziadosti-o-financny-prispevok-pre-male-projekty/?lang=sk.
10. Jakowitsch, J. (Ed.). (2007). *Vzdelavanie dospelych v hranicom priestore Rakusko–Madarsko–Slovensko: Prirucka*. Eisenstadt: Burgenlandska vyskumna spolocnost.

Гайданка Євгеній Іванович

Кандидат політичних наук, доцент
Ужгородський національний університет
88016, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: haydankayew@ukr.net

Haydanka Yevheniy

Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor
Uzhhorod National University
14, University St., Uzhhorod, 88016, Ukraine

Цитування: Гайданка Є. І. Транскордонна співпраця у процесах модернізації державного управління (досвід Трнавського краю Словаччини) / Є. І. Гайданка // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 47-53.

Citation: Haydanka, Y.V. (2018). Transkordonna spivpratsia u protsesakh modernizatsii derzhavnoho upravlinnia (dosvid Trnavskoho kraiu Slovachchiny) [The Role of Cross-Border Cooperation in Modernising Public Administration (Experience of the Trnava Region, Slovakia)]. *Public administration aspects*, 6 (10), 47-53.

Стаття надійшла / Article arrived: 11.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.10.2018

Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад

Чикаренко І. А., Чикаренко О. О., Ушакова А. С., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Виходячи з досвіду розробки та реалізації стратегій та проектів розвитку об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області, у яких автори публікації брали участь у якості експертів-консультантів, визначено фактори, які обумовлюють необхідність стратегічного планування місцевого розвитку в умовах децентралізації. Охарактеризовано роль та специфічні особливості процесу управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад. Обґрунтовано відповідні принципи управління реалізацією стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, а також роль окремих процесів та функцій в управлінні реалізацією стратегії. Показано важливість багаторівневої системи персональної відповідальності за реалізацію стратегічних пріоритетів – від виконання кожного з проектів із відповідного портфелю проектів реалізації стратегічних пріоритетів, до відповідальності за виконання стратегії у цілому. З метою забезпечення ефективного управління реалізацією стратегії запропоновано формування окремого уповноваженого органу – Комітету з управління реалізацією стратегії (КУРС). Охарактеризовано функції КУРС в об'єднаних територіальних громадах, які дещо відрізняються за своїм змістом від функцій інших уповноважених на те органів (робочої групи, стратегічного комітету тощо), традиційно створюваних для управління реалізацією стратегії місцевого (регіонального) розвитку. Обґрунтовано необхідність моніторингу та корегування окремих параметрів стратегії (цілі, набір проектів, фінансування, терміни реалізації, виконавці, очікувані результати тощо) у випадку змін, наприклад, зовнішнього середовища, втрати актуальності визначених стратегічних чи операційних цілей (проектів) або, навпаки, набуття актуальності новими цілями (проектами) тощо. Охарактеризовано алгоритм внесення змін до підсумкового документу стратегії.

Ключові слова: децентралізація; укрупнені громади; стратегія; стратегічне планування; проекти; комітет з управління реалізацією стратегії

Experience of development of strategic management by amalgamated territorial communities

Chykarenko I. A., Chykarenko O. O., Ushakova A. S., Dnipropetrovsk regional institute for public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

The article identifies the factors, which determine the need for strategic planning of local development in a context of decentralization, namely: reforms or dynamic changes that are taking place today in all spheres of socio-economic and political life in Ukraine; reorientation to new management models due to the need for clear goal-setting and development of projects and programs for achieving goals; amalgamation of communities puts forward the need to create a methodological basis for the independent decision-making on a strategic choice of ways of development, etc. The research is based on the experience of designing and implementing strategies and projects for the development of the amalgamated territorial communities of Dnipropetrovsk Oblast in which the authors of the publication participated as expert-consultants. The role and specific features of the strategic development management process of the amalgamated territorial communities are described. The corresponding principles of management of the implementation of the strategy of development of the amalgamated territorial community (in particular, providing a meaningful relationship between the strategy and other planning documents; timeliness and prevention; personal responsibility; openness and transparency for the public; current scientific and communication support for the implementation of the strategy; etc.) as well as the role of certain processes and functions in managing the implementation of the strategy are substantiated. The paper shows the importance of the multi-level system of personal responsibility for implementation of strategic priorities - from carrying out of each project from the corresponding portfolio of projects of strategic priorities implementation to responsibility for implementation of the strategy as a whole. In order to ensure efficient management of the strategy

implementation, a separate authorized body - Strategy Implementation Management Committee (SIMC) - is suggested to be formed. The functions of the SIMC in the amalgamated territorial communities, which differ in content from the functions of other authorized bodies (working group, strategic committee, etc.) traditionally created to manage the implementation of the strategy of local (regional) development are described. It is grounded the necessity of monitoring and adjusting of certain parameters of the strategy (goals, set of projects, financing, terms of implementation, executors, and expected results, etc.) in case of changes, for example, external environment, loss of relevance of certain strategic or operational goals (projects) or, conversely, new goals (projects), etc. An algorithm for making changes to the strategy summary document is described.

Keywords: decentralization; amalgamated communities; strategy; strategic planning; projects; Strategy Implementation Management Committee

Опыт стратегического управления развитием объединенных территориальных общин

Чикаренко И. А., Чикаренко А. А., Ушакова А. С., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Исходя из опыта разработки и реализации стратегий и проектов развития объединенных территориальных громад Днепропетровской области, в которых авторы публикации принимали участие в качестве экспертов-консультантов, определены факторы, которые обуславливают необходимость стратегического планирования местного развития в условиях децентрализации. Охарактеризована роль и специфические особенности процесса управления стратегическим развитием объединенных территориальных громад. Обоснованы соответствующие принципы управления реализацией стратегии развития объединенной территориальной громады, а также роль отдельных процессов и функций в управлении реализацией стратегии. Показана важность многоуровневой системы персональной ответственности за реализацию стратегических приоритетов – от выполнения каждого из проектов из соответствующего портфеля проектов реализации стратегических приоритетов, до ответственности за выполнение стратегии в целом. С целью обеспечения эффективного управления реализацией стратегии предложено формирование отдельного уполномоченного органа – Комитета по управлению реализацией стратегии (КУРС). Охарактеризованы функции КУРС в объединенных территориальных громадах, которые несколько отличаются по своему содержанию от функций других уполномоченных на то органов (рабочей группы, стратегического комитета и т.д.), традиционно создаваемых для управления реализацией стратегии местного (регионального) развития. Обоснована необходимость мониторинга и корректировки отдельных параметров стратегии (цель, набор проектов, финансирование, сроки реализации, исполнители, ожидаемые результаты и т.д.) в случае изменений, например, внешней среды, потери актуальности определенной стратегической или операционной цели (проекта), или, напротив, приобретение актуальности новой целью (проектом) и т.п. Охарактеризован алгоритм внесения изменений к итоговому документу стратегии.

Ключевые слова: децентрализация; укрупненные общества; стратегия; стратегическое планирование; проекты; комитет по управлению реализацией стратегии

Постановка проблеми.

Процеси децентралізації влади, що за останні роки набувають все більших обертів у країні, надають широкі повноваження органам місцевого самоврядування новостворених об'єднаних територіальних громад, що за принципом субсидіарності вимагає переходу на якісно новий рівень відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами за результати управління й вибір шляхів розвитку. Ці фактори зумовлюють застосування нових ефек-

тивних інструментів управління в новостворених, укрупнених територіальних громадах, переходу від політики публічного адміністрування до застосування підходів менеджменту, які в публічному управлінні розвинутих країн сьогодні становлять одну з провідних складових його сучасної парадигми [1].

Одним із пріоритетних видів діяльності, яким мають приділяти першочергову увагу органи самоврядування об'єднаних територіальних громад, є стратегічне планування їх майбутнього, орієнтоване щонайменше на

період каденції обраних депутатів сільських, селищних, районних та місцевих рад, керівників муніципалітетів тощо. Ю. П. Шаров, відомий дослідник у сфері стратегічного планування та муніципального менеджменту, зазначає з цього приводу, що якщо раніше вже існували стратегії розвитку громад, що увійшли до складу укрупненої громади, то вони повинні бути переглянуті, тому що об'єднана територіальна громада має зовсім інші ресурсні можливості, а значить – і інші конкурентні переваги, на основі чого має бути сформовано оновлене стратегічне бачення розвитку громади та, відповідно, нові стратегічні пріоритети та цілі розвитку [2].

Разом із тим самі по собі навіть якісно зроблені стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) ще не забезпечують громадам автоматичного переходу на новий щабель їх розвитку. Для успішної реалізації таких стратегій необхідне грамотне, професійне стратегічне управління, яке можливе за умов наявності аналітичних здібностей, стратегічних та проектних компетентностей саме в управлінців – службовців органів місцевого самоврядування, і підкріплюється відповідним методико-технологічним, організаційно-інституційним та ресурсним забезпеченням.

Аналіз досліджень і публікацій.

Про проблеми запровадження у практику місцевого самоврядування нових концепцій, підходів, інструментів і технологій, зокрема стратегічних та проектних, які забезпечать його результативність та ефективність, йдеться у працях В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бобровської, Є. Бородіна, С. Бушуєва, Т. Безверхнюк, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, О. Васильєвої, П. Ворони, Н. Гончарук, А. Гошка, В. Дзюндзюка, Г. Дмитренка, В. Дорофійєнка, І. Дробота, О. Ігнатенка, В. Кампа, В. Князева, В.В. Кравченка, Т. Кравченко, В. Куйбіди, О. Лазора, М. Лахижи, М. Лесечка, Т. Маматової, В. Мамонової, Ю. Молодожен, П. Надолішнього, О. Оболенського, В. Пархоменка, М. Пітцика, В. Прошка, М. Пухтинського, В. Рача, І. Розпутенка, В. Рубцова, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, О. Тертишної, В. Толкованова, А. Чемериса та інших авторів. Але, незважаючи на досить широке коло наукових напрацювань з даної пробле-

матики, існує ще багато питань, що вимагають подальшої розробки й обґрунтування.

Мета дослідження: на підставі власного досвіду стратегічної діяльності у сфері публічного управління запропонувати організаційне та методико-технологічне забезпечення стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу.

У сучасних умовах зростання ролі стратегічного управління в забезпеченні успішності діяльності органів місцевого самоврядування зумовлюється такими факторами, як:

- реформи або динамічні зміни, що відбуваються сьогодні практично в усіх сферах соціально-економічного та політичного життя в Україні. Це, у першу чергу, зміни зовнішнього оточення ОТГ, тобто зміни, що «насуваються» ззовні і впливають на середовище, в якому безпосередньо відбувається життєдіяльність та розвиток ОТГ. У сучасних умовах однією з передумов успішного управління на місцевому рівні (в об'єднаних територіальних громадах) є постійний моніторинг таких змін та динамічне забезпечення балансу внутрішніх сильних та слабких сторін із зовнішнім оточенням;

- вимоги щодо підвищення результативності та ефективності управління в ОТГ, що висувуються виборцями на місцевому рівні, вимагають переорієнтації на нові моделі управління, що зумовлює необхідність чіткого цілепокладання та розробки проєктів та програм досягнення цілей;

- надання самостійності ОТГ висуває потреби у створенні методологічного підґрунтя для самостійного ухвалення рішень щодо стратегічного вибору шляхів розвитку місцевих суб'єктів суспільного управління в умовах децентралізації;

- потреба в ефективних і водночас «м'яких» технологіях за умов відкритості, прозорості, підзвітності та підконтрольності влади громадськості [1].

Ураховуючи вище перелічені фактори, є очевидним, що менеджменту об'єднаних територіальних громад для забезпечення успішності своєї діяльності необхідно активно застосовувати в процесах управління розвитком ОТГ стратегічний та проектний підходи, оскільки останній є визнаним у світі як один із найефективніших інстру-

ментів реалізації стратегій будь-якого виду та рівня.

За останні 15 років колективом кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління під керівництвом її завідуючого, д. держ. упр., професора Юрія Павловича Шарова, взято участь у розробленні та експертизі багатьох стратегій місцевого розвитку, серед яких малі, середні та великі міста, зокрема Комсомольськ Полтавської області (на цей час – Горішні Плавні), Миргород Полтавської області, Бердянськ Запорізької області, Дніпро та інші.

Також було розроблено і продовжують розроблюватися стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області (Софіївської, Томаківської, Іларіонівської, Васильківської, Лихівської, Миколаївської Петропавлівського району, Миколаївської Васильківського району та інші).

Слід зазначити, що розробка стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади традиційно починалася з вивчення та оцінювання потреб цієї громади, яке є обов'язковою передумовою визначення стратегічних пріоритетів і стратегічних цілей її розвитку. Зазначене оцінювання здійснювалося за допомогою такого інструменту, як звичайне анкетування. Проте, анкетування тут виступало лише як інструмент збору даних, а для проведення процедури оцінювання потрібно було здійснити ще й оброблення цих даних.

Для проведення анкетування нами було розроблено та запропоновано два типи анкет. Перша анкета загального типу – для громади в цілому (залучалися усі верстви та категорії населення, включаючи підприємців). Друга анкета – тільки для підприємців. Традиційно, по кількості опитуваних ми отримували співвідношення десь близько 10:1, тобто, наприклад, в одній ОТГ ми отримали у відповідь приблизно 357 анкет загального типу та 34 анкети – від підприємців.

Для обробки отриманих анкет нами застосовувалося достатньо примітивне програмне забезпечення, яке було розроблено самостійно і базувалося в основному на кількісних розрахунках. Таким чином визначалися найбільш критичні, гострі проблеми, характерні саме для цієї громади, формував-

ся профіль громади, прописувалися гіпотези (сценарії) її розвитку тощо.

Доволі часто у керівників ОТГ виникало питання – кого доцільно долучати до оцінювання потреб громади? Досвід свідчить, що якщо це питання стосується анкетування як інструменту збору даних про потреби громади, то ініціатором анкетування частіш за все має бути сільська (селищна) рада, яка розповсюджує ці анкети серед членів громади.

Якщо мається на увазі вже не процес збору даних, а саме процедура їх оброблення (отримання відповідних оцінок), то краще до неї залучати осіб, які мають аналітичні здібності, так звані «стратегічні» та «проектні» компетентності, розуміються на методах проведення соціологічних досліджень та можуть надавати експертно-консультаційну допомогу. Це можуть бути як сторонні особи, так і службовці органів місцевого самоврядування, які вміють це зробити.

І лише після проведення процедури оцінювання потреб громади вже починалася кропітка робота безпосередньо з розробки стратегічного плану розвитку ОТГ, зміст якої стисло представлений на рисунку нижче.

Але розробка й затвердження на сесії відповідної сільської (селищної) ради стратегії розвитку ОТГ – це лише перший етап у досягненні стратегічного бачення громади та виконання її місії. Стратегічний підхід до планування розвитку будь-яких організацій, муніципальних утворень, галузей економіки тощо, передбачає не тільки розробку стратегічних орієнтирів, деталізованих через декомпозицію стратегічних та операційних цілей, а й визначення інструментів управління переходом від поточного стану системи до бажаного майбутнього [3].

У стратегіях розвитку ОТГ, розроблених за консультаційно-експертною підтримкою Ю. П. Шарова, з метою забезпечення їх успішної реалізації передбачалося формування портфеля проектів із реалізації стратегічних пріоритетів місцевого розвитку. Від ретельного опрацювання та професійності управління таким портфелем проектів залежить результативність стратегії в цілому. Окреме місце у даних стратегіях займала характеристика основних положень щодо управління портфелем проектів, моніторингу та контролю за ходом реалізації стратегії в цілому.



Процес розробки стратегії розвитку укрупненої громади [2]

Отже, виконання стратегій розвитку ОТГ базується на наступній системі принципів управління процесом їх реалізації, а саме [4]:

- забезпечення змістовного взаємозв'язку стратегії з іншими плановими документами щодо поточної та перспективної діяльності з розвитку громади та її території;
- «першого керівника», відповідно до якого загальне керівництво та вся повнота відповідальності за реалізацію стратегії покладається на першу особу – селищного (сільського) голову;
- своєчасності та попередження;
- персональної відповідальності;
- відкритості та прозорості для громадськості (регулярне оприлюднення звітів з виконання стратегії на сайті відповідної ОТГ);
- поточної науково-комунікаційної підтримки процесів реалізації стратегії;
- несуперечності зі стратегіями більш високого рівня, зокрема із секторальними стратегіями децентралізації Дніпропетровщини, Національною стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» та іншими.

Акцентуємо, що базовою передумовою успішності процесу управління реалізацією стратегії є багаторівнева система персональної відповідальності, релевантна ієрархічній структурі цільового блоку стратегії, а саме:

мають бути визначені відповідальні особи як за виконання кожного з проектів розвитку, так і стратегії ОТГ у цілому. Для стратегій невеликих соціально-територіальних утворень, таких як селищні та сільські об'єднані територіальні громади, типова система відповідальності передбачає наступні рівні:

- на верхньому рівні управління реалізацією стратегії у цілому застосовується «принцип першого керівника», який передбачає, що загальне керівництво процесом реалізації стратегії здійснює перша особа – селищний (сільський) голова, який поділяє всю повноту відповідальності за реалізацію стратегії;
- відповідальність за реалізацію окремих стратегічних пріоритетів покладається, як правило, на заступників селищного (сільського) голову;
- відповідальність за реалізацію стратегічних (у т. ч. операційних) цілей покладається, як правило, на начальників відповідних структурних підрозділів виконкому селищної (сільської) ради або старост;
- відповідальність за реалізацію проектів несе призначений керівник проекту, який очолює команду проекту.

Перелік відповідальних осіб, зафіксований розпорядженням сільського (селищного) голови ОТГ, є невід'ємною частиною стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади.

Згідно з принципом поточної науково-комунікаційної підтримки стратегії протягом терміну її реалізації відповідальні за реалізацію кожного пріоритету мають право ініціювати проведення науково-комунікативних заходів із запрошенням фахівців, вчених, провідних практиків, таких як: конференції; семінари з певних напрямів діяльності; круглі столи, зустрічі, тематичні дискусії, зокрема у віртуальному середовищі (наприклад, на електронній платформі проекту DESPRO е спільнотах практиків); виїзні зайняття з обміну досвідом і кращими практиками реалізації даного пріоритету в Україні та за кордоном; проведення дистанційного або очного навчання з тематики пріоритету тощо [5].

Фінансування зазначених заходів має передбачатися у щорічній Програмі соціально-економічного розвитку разом із звітністю відповідальних під час щорічного звіту з реалізації стратегії на сесії селищної ради.

У підсумковому документі стратегії розвитку ОТГ обов'язково представляється система управління її реалізацією, центральне місце в якій відведено затвердженому розпорядженням селищного (сільського) голови спеціальному уповноваженому органу. Раніше традиційно для такого органу, за пропозицією Ю. П. Шарова, застосовувався термін «стратегічний комітет» [3], який виконував свої функції, починаючи з фази розроблення концепції стратегії. Проте для ОТГ краще формувати окремий уповноважений орган – Комітет з управління реалізацією стратегії (КУРС), функції якого відрізняються за своїм змістом від функцій стратегічного комітету. КУРС здійснює саме координацію та поточне управління всіма заходами, спрямованими на реалізацію стратегії. Функції КУРС наступні [4]:

- організовує взаємодію структурних підрозділів виконавчих органів селищної ради, а також учасників-партнерів виконання стратегії;

- здійснює моніторинг і контролює виконання та фінансове забезпечення проектів стратегії відповідно до її підсумкового документу;

- проводить регулярне кількісне оцінювання рівня виконання проектів, операційних та стратегічних цілей, пріоритетів та

стратегії у цілому за окремою методикою, запропонованою авторами публікації;

- корегує за необхідністю склад та кількісні оцінки вигід громади, які планується отримати від реалізації проектів стратегії;

- здійснює моніторинг досягнення запланованого результату стратегії з урахуванням впливу змін та соціально-економічних показників стану громади;

- аналізує результати кращих проектів і формує пропозиції щодо їх тиражування на інші населені пункти громади;

- проводить бенчмаркінг діяльності громад-передових аналогів, узагальнює досвід та кращі практики діяльності територіальних громад в конкурентному середовищі й формує пропозиції щодо врахування їх у власній стратегії;

- аналізує дії найближчих громад-конкурентів, ризики та загрози, які від них надходять;

- здійснює підготовку квартальних (піврічних) звітів про стан реалізації стратегії, надає їх селищному голові та презентує на засіданні виконкому селищної ради (піврічний звіт – на засіданні селищної ради);

- готує щорічний звіт про стан виконання стратегії, презентує його на останньому в році черговому засіданні селищної ради, а повний текст звіту розміщує на сайті селищної ради в мережі Інтернет;

- формує пропозиції щодо змін, які слід внести до цілей і проектів стратегії, індикаторів виконання стратегії як відповідь на виявлені виклики, ризики, загрози, можливості.

Засідання КУРС проводяться за рішенням його голови, але не рідше одного разу на квартал.

Ураховуючи високу невизначеність та швидку мінливість умов діяльності, за необхідністю до базового підсумкового документу стратегії розвитку ОТГ, затвердженого сесією селищної (сільської) ради, можуть вноситися зміни, які полягають у корегуванні окремих параметрів стратегії (цілі, набір проектів, фінансування, терміни реалізації, виконавці, очікувані результати тощо), причинами чого можуть бути зміни зовнішнього середовища, втрата актуальності визначених

стратегічних чи операційних цілей (проектів) або, навпаки, набуття актуальності новими цілями (проектами), результати моніторингу реалізації стратегії і т.п.

Процес внесення змін до підсумкового документу стратегії розвитку ОТГ має складатися з трьох етапів:

- на першому етапі необхідність внесення змін ініціюється й обґрунтовується командою проекту, і оформлюється окремим документом з аргументацією потрібних змін, який підписується керівником проекту та відповідальним за реалізацію відповідної операційної цілі, стратегічного пріоритету;

- на другому етапі документ подається до КУРС і розглядається на найближчому засіданні;

- у разі прийняття КУРС запропонованих змін інформація про них доводиться до сільської (селищної) ради під час чергового звіту про хід реалізації Стратегії, і має бути погоджена чи відхилена.

Але аналіз процесів управління стратегічним розвитком, у тому числі новостворених ОТГ, свідчить, що не завжди у підсумковому документі стратегії детально опрацьовуються питання створення системи управління, опис процедур та інструментів її реалізації [6; 7]. Тому, на нашу думку, для успішного впровадження процесів децентралізації необхідно приділити увагу наступним питанням.

По-перше, фаховій підготовці у сфері стратегічного та проектного управління осіб, що безпосередньо беруть участь в управлінні реалізацією проектів місцевого розвитку, окремих напрямів стратегічного розвитку та стратегії в цілому. Це можуть бути не тільки працівники управлінського апарату органів самоврядування громад, а й інші особи (підприємці, громадські активісти, працівники комунальних закладів та громадських організацій тощо), що включені до складу КУРС, або визначені відповідальними за окремі стратегічні цілі та проекти.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Шаров Ю. П. Муніципальний менеджмент / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська [та ін.]. – Київ: Атіка, 2009. – 404 с.
2. Серьогін С. М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.]. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 278 с.

По-друге, розробці організаційного механізму проходження окремих процесів та функцій управління реалізацією стратегії. Насамперед, це такі функції, як:

- управління вартістю – набуває особливого значення в умовах дефіциту бюджетних коштів і необхідності багатоджерельного фінансування проектів місцевого розвитку;

- управління часом, оскільки горизонти стратегічного планування у багатьох випадках обмежені термінами каденції виборчих органів;

- управління змістом та інтеграцію результатів – є важливим, оскільки діяльність органів місцевого самоврядування є багатовекторною, і рівень задоволення споживача-громадянина значною мірою залежить від узгодженості і цілеспрямованості дій у кожній сфері;

- управління ризиками – є дуже важливим в умовах динамічного, мінливого та не завжди передбачуваного зовнішнього середовища.

Висновки.

Отже, процеси управління стратегічним розвитком ОТГ не закінчуються із затвердженням підсумкового документу стратегії сесією селищної (сільської) ради, а переходять до наступної фази – фази управління реалізацією стратегії. На цій фазі основними є процеси управління проектами, а саме управління вартістю, часом, змістом, інтеграцією, ризиками тощо. Успішність впровадження змін залежить не тільки від прийнятої системи управління реалізацією стратегії, але й значною мірою – від базової фахової підготовки осіб, що входять до складу Комітету з управління реалізацією стратегії. Тому в подальших дослідженнях з цієї тематики організаційне та методико-технологічне забезпечення реалізації стратегії буде доповнено та розширено вимогами до формування компетентностей управлінських команд в об'єднаних територіальних громадах.

3. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – Київ: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
4. Калашник І. В. Стратегія розвитку Томаківської селищної об'єднаної територіальної громади на період 2017 – 2022 рр.: наук.-практ. розробка / І. В. Калашник, Ю. П. Шаров. – Томаківка-Дніпро, 2017. – 132 с.
5. Екзархов Д. І. Стратегія розвитку Іларіонівської селищної об'єднаної територіальної громади на період 2017 – 2022 рр.: наук.-практ. розробка / Д. І. Екзархов, Ю. П. Шаров. – Іларіоново-Дніпро, 2017. – 93 с.
6. Васильченко Г. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. – Київ, ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.
7. Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року. – Режим доступу: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/rozvitku-dnipropetrovskoi-oblasti-na-period-do-2020-roku.pdf>.

REFERENCES

1. Sharov, Yu.P., Chykarenko, I.A., & Bobrovska, O.Yu. et all. (2009). *Munitsypalniy menedzhment [Municipal management]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
2. Serohin, S.M., Sharov, Yu.P., Borodin, Ye.I., & Honcharuk, N.T. et all. (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty [Management of Strategic Development of the United Territorial Communities: Innovative Approaches and Tools]*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
3. Sharov, Yu.P. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: Kontseptualni aspekty [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
4. Kalashnyk, I.V., & Sharov, Yu.P. (2017). *Stratehiia rozvytku Tomakivskoi selyshchnoi obiednanoi terytorialnoi hromady na period 2017–2022 rr.: nauk.-prakt. rozrobka [Development Strategy of Tomakivsky Village Integrated Territorial Community for the Period 2017–2022: Science-Prakt. Development]*. Tomakivka-Dnipro [in Ukrainian].
5. Ekzarkhov, D.I., Sharov, Yu.P. (2017). *Stratehiia rozvytku Ilarionivskoi selyshchnoi obiednanoi terytorialnoi hromady na period 2017–2022 rr.: nauk.-prakt. rozrobka [Strategy for the development of the Ilarionivsky settlement integrated territorial community for the period 2017–2022: sciences-practice. Development]*. Ilarionovo-Dnipro [in Ukrainian].
6. Vasylchenko, H., Parasiuk, I., & Yerenenko, N. (2015). *Planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad [Planning of development of territorial communities]*. Kyiv, TOV «Pidpriemstvo «VI EN EI» [in Ukrainian].
7. *Stratehiia rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku [Strategy for the development of Dnipropetrovsk region up to 2020]*. Retrieved from: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/rozvitku-dnipropetrovskoi-oblasti-na-period-do-2020-roku.pdf> [in Ukrainian].

Чикаренко Ірина Аркадіївна

Доктор державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: irina_chikarenko@ukr.net

Чикаренко Олексій Олександрович

Кандидат державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: chikarenko@ukr.net

Ушакова Алла Сергіївна

Аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: allaushakova74@gmail.com

Chykarenko Iryna

Doctor of public administration, Associate Professor
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine

Chykarenko Olexiy

Ph.D. in public administration, Associate Professor
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine

Ushakova Alla

Post-graduate student
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Чикаренко І. А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад / І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко, А. С. Ушакова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 54-61.

Citation: Chykarenko, I. A., Chykarenko, O. O. & Ushakova, A. S. (2018). Dosvid stratehichnoho upravlinnia rozvytkom ob'iednanykh terytorialnykh hromad [Experience of development of strategic management by amalgamated territorial communities]. *Public administration aspects*, 6 (10), 54-61.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 05.10.2018

DOI: 10.15421/151866

УДК: 351

Міжнародний та європейський досвід уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель

Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю., Київський Політехнічний Інститут Імені Ігоря Сікорського

Досліджено міжнародний та європейський досвід уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель. Аналіз функціонування системи державних закупівель у різних країнах дозволив зробити висновок, що уповноважені органи влади використовують різноманітні механізми забезпечення ефективності її організації. Це стосується, зокрема, вимог щодо проведення конкурсних торгів, розкриття інформації їх учасниками, встановлення відповідальності посадових осіб за додержання установлених законом процедур і правил тощо.

Поряд з нормативними документами, що регламентують безпосередній порядок проведення закупівель у зарубіжних країнах, важливу роль відіграють декларації та стандарти, що стосуються безпосередньої регламентації процедур та принципів ФК державних фінансів.

Визначено основні підходи, що застосовуються у міжнародній практиці з метою уникнення корупційних ризиків під час здійснення державних, а саме: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби.

Зроблено висновок, що, обмежуючись окремими галузями впливу або методами, зазначеними вище, можна отримати лише короточасний ефект, однак через деякий проміжок часу структура і механізм вивільнення незаконного доходу зміняться, перемістившись в галузі, що не покриті інструментами контролю та протидії. В результаті сумарні корупційні втрати повернуться до попередніх розмірів або навіть перевищать їх. Отже, отримати відчутні результати показників зниження корупції можливо лише шляхом застосування комплексного підходу, тобто збалансованого використання усіх методів протидії на всіх етапах процесу державних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі; державні закупівлі; корупційні ризики; система електронних закупівель «ProZorro»; Конвенція ООН проти корупції; Типовий закон ЮНСІТРАЛ; Угода СОТ про державні закупівлі; принципи функціонування систем державних закупівель

International and European experience of avoiding corruption risks during public procurement

Altsyvanovych O. V., Tsybalenko Y. Y., Igor Sikorsky Kiev Polytechnic Institute

The international and European experience of avoiding corruption risks in public procurement has been investigated. An analysis of the functioning of the public procurement system in various countries led to the conclusion that the authorized authorities use various mechanisms to ensure the effectiveness of its organization. This applies, in particular, to the requirements for competitive bidding, disclosure of information by their participants, establishing the responsibility of officials for compliance with the procedures and rules established by law, etc.

Along with the regulatory documents governing the procurement procedure in foreign countries directly, the important role is played by declarations and standards relating to the direct regulation of the procedures and principles of public finance FC.

The main approaches used in international practice to avoid corruption risks in the implementation of public procurement are identified, namely: psychological methods, technical methods, regulation of processes, repressive means.

It was concluded that, limited to individual branches of influence or the methods indicated above, only a short-term effect can be obtained, because after a certain period of time, the structure and mechanism for releasing illegal income will change, moving into industries not covered by instruments of control and opposition. As a result, the total corruption losses will return to their previous size or even exceed them. Consequently, it is possible to get tangible results of indicators of reducing corruption only by applying an integrated approach, that is, a balanced use of all methods of counteraction at each stage of the public procurement process.

Keywords: public procurement, government procurement; corruption risks; ProZorro e-procurement system; UN Convention against Corruption; UNCITRAL Model Law; WTO Agreement on Public Procurement; principles of public procurement systems

Международный и европейский опыт избежание коррупционных рисков при осуществлении публичных закупок

Альциванович Е. В., Цимбаленко Я. Ю., Киевский Политехнический Институт Имени Игоря Сикорского

Исследован международный и европейский опыт избежания коррупционных рисков при осуществлении публичных закупок. Анализ функционирования системы государственных закупок в различных странах позволил сделать вывод, что уполномоченные органы власти используют различные механизмы обеспечения эффективности ее организации. Это касается, в частности, требований о проведении конкурсных торгов, раскрытии информации их участниками, установления ответственности должностных лиц за соблюдение установленных законом процедур и правил и т. п.

Наряду с нормативными документами, регламентирующими непосредственно порядок проведения закупок в зарубежных странах, важную роль играют декларации и стандарты, касающиеся непосредственной регламентации процедур и принципов ФК государственных финансов.

Определены основные подходы, применяемые в международной практике во избежание коррупционных рисков при осуществлении государственных закупок, а именно: психологические методы, технические методы, регламентация процессов, репрессивные средства.

Сделан вывод, что, ограничиваясь отдельными отраслями влияния или методами, указанными выше, можно получить лишь кратковременный эффект, поскольку через некоторый промежуток времени структура и механизм высвобождения незаконного дохода изменятся, переместившись в отрасли, не покрытые инструментами контроля и противодействия. В результате суммарные коррупционные потери вернуться к прежним размерам или даже превысят их. Следовательно, получить ощутимые результаты показателей снижения коррупции возможно только путем применения комплексного подхода, то есть сбалансированного использования всех методов противодействия на каждом из этапов процесса государственных закупок.

Ключевые слова: публичные закупки; государственные закупки; коррупционные риски; система электронных закупок «ProZorro»; Конвенция ООН против коррупции; Типовой закон ЮНСИТРАЛ; Соглашение ВТО о государственных закупках; принципы функционирования систем государственных закупок

Постановка проблеми.

Сфера публічних закупівель є однією з найбільш корупційних. Проведення закупівель завжди гостро обговорювалася широким загалом, і в останній час увага до проблем публічних закупівель тільки зростає. Не в останню чергу така ситуація пов'язана з конкретними недоліками, що ставлять під сумнів прозорість і відсутність корупційного складника в процесі закупівель.

Законом України «Про публічні закупівлі» 2015 р. [1] створено правові умови для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, для створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, для запобігання проявам корупції у цій сфері, для розвитку добросовісної конкуренції. Однак, враховуючи динамічні зміни закупівельного законодавства, ця сфера потребує подальшого вивчення. Ефективним засобом розв'язання проблем уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель, на нашу думку, може

стати запровадження успішного та апробованого світового досвіду організації державних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій по темі.

Боротьбі з корупцією взагалі і в системі закупівель зокрема присвячена велика кількість досліджень. Вагомий внесок у наукову розробку цієї проблеми зробили С. Б. Дашков, О. О. Костусев, В. В. Морозов, В. В. Смиринський, Н. Б. Ткаченко, О. П. Шатковський та багато інших учених. Теоретичні аспекти організації публічних та приватних закупівель, оцінки їх ефективності досліджували О. С. Мельников, Д. Є. Мартинович та інші науковці. Дослідження надійності системи публічних закупівель проводили М. П. Галушак, О. Я. Галушак, М. С. Письменна. Окремим аспектам проблематики здійснення закупівель в Україні приділяли увагу такі науковці, як І. Влялько, О. Овсянюк-Бердадіна, М. Остап'юк, В. Пашков, Я. Петруненко, О. Подцерковний, І. Смотрицька, О. Юді-

цький та ін. Основні причини корупційних явищ у сфері публічних закупівель розглянули А. Г. Гаврилова, Л. Ю. Гальчинський, А. А. Дудар, О. С. Мельников, Г. С. Севостьянова. Даними авторами були запропоновані певні заходи щодо подолання корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. Проте потребує подальшого суттєвого опрацювання ціла низка теоретичних і прикладних аспектів, перш за все питання вдосконалення процедур публічних закупівель з метою уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель в Україні. Крім того, в умовах євроінтеграційних процесів важливим для України вважається досвід зарубіжних країн у подоланні корупційних проявів під час здійснення державних / публічних закупівель.

Постановка завдання.

Метою даної статті є аналіз зарубіжного досвіду уникнення корупційних ризиків під час здійснення державних / публічних закупівель щодо посилення механізмів подолання таких ризиків в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Розвиток системи державних закупівель в Україні розпочався на початку 1990-х років. Перший вітчизняний закон «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» було прийнято 22 лютого 2000 року. Закон ґрунтувався на Типовому законі ЮНСІТРАЛ та відображав його принципи і підходи. Він став важливим кроком у напрямку формування відкритої та прозорої системи державних закупівель. Попри те, що цей закон не був досконалим, він містив чимало суттєвих елементів належної системи здійснення закупівель, включаючи децентралізований підхід до здійснення закупівель, застосування належних та визнаних на міжнародному рівні процедур здійснення закупівель, застосування конкурентних процедур здійснення закупівель, а також принципу прозорості державних закупівель. За Міністерством економіки України було закріплено статус уповноваженого органу у сфері державних закупівель. На нього було покладено відповідальність за моніторинг державних закупівель, забезпечення дотримання положень Закону, розгляд скарг та розв'язання спорів. Відтоді українське законодавство

у сфері державних закупівель зазнало суттєвих змін, вийшло за рамки перейнятого шаблону, та активно моделює подальші напрямки розвитку.

31 жовтня 2003 року Україна підписала Конвенцію ООН проти корупції (ратифікована 18 жовтня 2006 року), з набуттям чинності з 1 січня 2010 року. Відповідно до ст. 9 Конституції України [2], з моменту ратифікації Конвенція стала невід'ємною частиною національного законодавства України і має переважну силу над будь-якими положеннями національного законодавства, які суперечать положенням Конвенції. Як член СОТ з 16 травня 2008 року Україна чітко заявила про свій намір якомога активніше і ширше лібералізувати торгівлю з ЄС, щоб отримати членство в ЄС у майбутньому. З цією метою Україною було ратифіковано Угоду про державні закупівлі СОТ.

У червні 2010 року в Україні набрав чинності новий Закон України «Про здійснення державних закупівель». Цей Закон дозволив наблизити українське законодавство в сфері держзакупівель до принципів і правил СОТ, а також дозволив: створити конкурентне середовище у сфері держзакупівель; підвищити прозорість і публічність держзакупівель; створити умови, що виключають зловживання і запобігають проявам корупції, що сприяють ефективному та раціональному використанню державних коштів.

У 2012 році було прийнято ряд нормативних актів, якими було змінено правові засади здійснення державних закупівель, зокрема встановлюються спеціальні норми для суб'єктів, що здійснюють свою діяльність в окремих сферах. Також впроваджено процедуру електронного реверсивного аукціону та відмінено інститут «типового договору».

У квітні 2014 року було ухвалено нову редакцію Закону України «Про здійснення державних закупівель», який став ключовим нормативно-правовим актом, що визначав правову основу державних закупівель в Україні

На початку 2015 р. Департамент регулювання державних закупівель Міністерства економічного розвитку і торгівлі України оприлюднив «Стратегію розвитку системи державних закупівель в Україні до 2022 року»,

метою якої є створення сучасної й дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері закупівель в Україні, а також забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель шляхом послідовної адаптації законодавства України до стандартів ЄС протягом 2015–2022 рр. Серед ключових заходів стратегії виділяють: спрощення тендерної процедури; залучення реального бізнесу до участі в державних закупівлях; надання громадськості повного доступу до всіх проведених закупівель для аналізу та контролю; гармонізацію українського законодавства з найкращими європейськими практиками [3, с. 12].

12 лютого 2015 р. громадськості та ЗМІ було презентовано систему електронних закупівель «ProZorro».

2016 рік став роком кардинальної зміни системи державних закупівель в Україні. В першу чергу, змінився сам термін «державні» на «публічні» закупівлі. Кардинально змінився принциповий підхід до здійснення закупівель з «паперового» на «електронний» із запровадженням процедури електронного аукціону, пост кваліфікації учасників та перевірки звітних документів замовників в електронному вигляді [4, с. 65-66]. Крім того, в 2016 році набув чинності Закон України «Про публічні закупівлі», який був прийнятий на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди, Указу Президента «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [5] щодо впровадження електронних закупівель, а також ст. 153 гл. 8 (Державні закупівлі) розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони [6], в частині імплементації Директив 2014/24/ЄС і 2014/25/ЄС. Ці положення мають на меті подальшу розробку заходів із запровадження повноцінних систем закупівель в Україні у відповідності до стандартів ЄС, визначення їхньої пріоритетності і складення плану їх виконання [7, с. 23].

Отже, посилення механізмів уникнення корупційних ризиків під час здійснення пу-

блічних закупівель в Україні сьогодні відбувається на основі ряду міжнародних та національних нормативних актів. Разом із тим ми згодні з А. Олефіром, який вважає, що «чинне законодавство про публічні закупівлі не тільки не вирішує завдань зі стимулювання економічного розвитку, але й не забезпечує ліквідацію корупціогенних факторів і захисту конкуренції» [8]. Це зумовлює необхідність вивчення зарубіжного досвіду у даній сфері.

Міжнародний досвід щодо антикорупційних заходів у сфері державних закупівель пропонує певні рамкові механізми, що дозволяють зробити національне законодавство у сфері державних закупівель більш чітким і виваженим. При застосуванні зазначених механізмів враховуються різноманітні інституційні чинники реалізації цієї державної управлінської діяльності (законодавчі і правові норми діяльності державних замовників, постачальників і кінцевих одержувачів відповідних товарів, робіт, послуг, культурні та етичні цінності, процедури і правила прийняття та виконання необхідних управлінських рішень щодо формування і розміщення державних замовлень тощо). Основу даних механізмів складають певні нормативно-правові акти: Конвенція ООН проти корупції [9], Типовий закон ЮНСІТРАЛ [10], Угода СОТ про державні закупівлі [11].

Конвенція ООН проти корупції – це найбільш комплексна з усіх будь-коли існуючих антикорупційних конвенцій. Її було ухвалено Генеральною Асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року, та вона набула чинності 14 грудня 2005 року. Вона встановлює загальні принципи, стандарти, процеси та практики для підкріплення антикорупційних зусиль на національному рівні, сприяє міжнародній співпраці через гармонізацію нормативно-правової бази для ефективного правозастосування і встановлення механізмів взаємодопомоги.

Типовий закон ЮНСІТРАЛ (ухвалено 1 липня 2011 року) можна вважати визнаним зразком міжнародного правового регулювання державних закупівель. Типовий закон ЮНСІТРАЛ відображає провідний досвід у сфері державних закупівель у всьому світі та дозволяє урядам адаптувати його до місцевих особливостей.

Угода СОТ про державні закупівлі – багатостороння угода в рамках системи СОТ, яка закладає базу для здійснення міжнародної торгівлі з урядами. Значна частина загальних правил та обов'язків стосуються процедур проведення конкурсних торгів. Основна мета Угоди полягає у відкритті національних ринків державних закупівель, що сприяє підвищенню прозорості та конкуренції кількома способами.

Поряд з нормативними документами, що регламентують безпосередній порядок проведення закупівель у зарубіжних країнах, важливу роль відіграють декларації та стандарти, що стосуються безпосередньої регламентації процедур та принципів ФК державних фінансів. Зокрема, йдеться про настанови Світового Банку.

Механізм подолання корупції у сфері державних закупівель у зарубіжних країнах включає, крім нормативно-правового регулювання, застосування різноманітних практичних підходів.

Так, О. П. Тараненко зауважує, що «міжнародною практикою опрацьовано чотири основних підходи уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель, які на практиці підтвердили свою дієвість: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби. Регламентація процесів віднесена саме до сфери господарського права.

Психологічні методи дають змогу впливати на саму першопричину корупції – прагнення найманих працівників до незаконного збагачення за рахунок роботодавця, а в нашому випадку – за рахунок держави, тобто за рахунок усіх громадян. Ефективність застосування психологічних методів зумовлена такими факторами: кваліфікацією спеціалістів, яких залучатимуть для виконання робіт у цьому напрямі, а саме: проведення глибоких інтерв'ю, етико-психологічного тестування кандидатів, збирання й аналіз особистої інформації про кандидатів і співробітників, у деяких, випадках навіть застосування спеціальної техніки («детектори брехні», контроль, листування та переговорів тощо); суб'єктивізмом оцінки і висновків: провідну роль для оцінки конкретної ситуації або працівника, розробки відповід-

них шляхів або засобів впливу має висновок експерта певної галузі.

Застосування технічних методів обмежується властивостями товарів або послуг, що закуповуються, і поширенням технічних засобів серед потенційних продавців. Технічні методи виключають або значно зменшують вірогідність змови представників закупівельних підрозділів і продавців, усуваючи можливість особистих контактів між учасниками угоди або підвищуючи ризик корупціонера бути викритим.

Господарсько-правові регламентні (процедурні) методи спрямовані на здійснення всіх закупівель у повній відповідності із формалізованими внутрішніми правилами і процедурами, які знижують ризик виникнення корупції. В цьому випадку комплекс засобів протидії корупції здійснюється у двох напрямках: 1. Створення ефективної системи правил, які будуть детально регламентувати потенційні корупційно небезпечні етапи процедури державних закупівель. 2. Створення чітких механізмів контролю за точним дотриманням цих правил. У самій системі правил, які знижують ризик виникнення корупції, із самого початку повинні бути закладені контрольні заходи (у тому числі узгодження з підрозділами, не залученими до процедурної частини здійснення закупівлі), які дають змогу проводити незалежний поточний контроль і аналіз, а також подальший аудит процедур закупівель.

Що стосується репресивних заходів, то вони спрямовані на створення умов «невигідних» корупційних діянь співробітників, відповідальних за проведення процедур закупівель» [12].

Крім того, такі організації, як ОЕСР та Transparency International розробили спеціальні цільові інструменти для боротьби з корупцією у сфері державних закупівель. Так, до інструментарію ОЕСР щодо боротьби з корупцією у сфері державних закупівель відносять: Конвенцію ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом іноземних посадових осіб при міжнародних ділових операціях, ухвалено у листопаді 1997 року, набула чинності у лютому 1999 року [13], Загальні принципи ОЕСР щодо професійної етики у сфері державних закупівель, 2009

рік [14], Огляд політики – Як удосконалити процедуру укладення державних контрактів, жовтень 2008 року [15], Настанови щодо боротьби з порушеннями у сфері державних закупівель, покликані допомогти урядам одержувати оптимальне співвідношення ціни та якості, 2009 рік [16], Професійна етика в державних закупівлях: належні практики від А до Я, 2007 рік [17], Хабарництво у державних закупівлях: методи, суб'єкти та заходи у відповідь, 2007 рік [18], Боротьба з корупцією та підвищення професійної етики у сфері державних закупівель, 2005 рік [19]. У співпраці з Європейським Союзом, спонсори ОЕСР створили дослідну організацію, відому як SIGMA (Допомога на вдосконалення врядування та управління), якою було підготовлено низку оглядів та настанов щодо тлумачення комплексного режиму ЄС із державних закупівель. Принципи ОЕСР щодо професійної етики у сфері державних закупівель були розроблені для надання урядам вказівок щодо досягнення оптимального співвідношення ціни і якості, підвищення прозорості та попередження корупції у сфері державних закупівель. Принципи наголошують на належному врядуванні протягом усього циклу закупівлі: від оцінки потреб до оцінки тендерних пропозицій та управління на стадії виконання контракту. Принцип зосереджується довкола таких 4 компонентів: прозорість, належне управління, попередження неналежної поведінки, відповідність та моніторинг, підзвітність та контроль, а також підтримують впровадження міжнародних правових інструментів, розроблених у рамках ОЕСР, а також інших організаціях, таких як ООН, СОТ та ЄС [20]. Антикорупційними інструментами «Трансперенсі Інтернешнл» є: Довідник: боротьба з корупцією простими словами, 2009 рік [21], Конфлікт інтересів у сфері державних закупівель, січень 2013 року [22], Ведення реєстру недобросовісних учасників державних закупівель, лютий 2013 року [23], Стимування корупції у сфері державних закупівель: практичний довідник, липень 2014 року [24], Пакти професійної етики в державних закупівлях: довідник із імплементації, квітень 2014 року [25].

Дослідження принципів функціонування систем державних закупівель та досвіду їх регламентації на світовому рівні засвідчує їх певну подібність.

Розглянемо особливості організації державних / публічних закупівель та контролю за ними у європейських країнах.

Кращим способом держзакупівель у всіх країнах визнається відкритий конкурс. Основні вимоги до його організації такі. Державні замовлення оприлюдняють запрошення до участі в конкурсі серед необмеженого кола осіб шляхом його публікації в засобах масової інформації (публікація на сайті державного замовника і в спеціалізованому бюлетені по закупівлях). У запрошенні зазначаються кваліфікаційні вимоги до постачальників, специфікації на необхідний товар, роботу або послугу, умови контракту та оплати, інструкції щодо складання заявок для учасників тендера, термін прийому заявок і дата проведення конкурсу, координати державного замовника. До запрошення може додаватися зразок контракту, який передбачається укласти з переможцем конкурсу, що дозволяє уніфікувати умови конкурсних пропозицій і полегшити процес оцінки. За загальним правилом заборонено також проведення переговорів замовника з потенційними постачальниками. Однак у випадках, коли без переговорів з потенційними постачальниками точно сформулювати вимоги до закупівлі неможливо (наприклад, про проведення закупівель науково-дослідних робіт, робіт з проектування і дизайну в будівництві), проводиться двоетапний конкурс. У цьому випадку на першому етапі збираються початкові пропозиції без зазначення їх вартості, державні замовники за результатами переговорів з їх подавцями уточнюють вимоги до постачання. На другому етапі подаються остаточні заявки із зазначенням ціни і відбувається відбір.

Як у звичайних, так і в двоступеневих конкурсах заохочується пред'явлення попередніх кваліфікаційних вимог з метою створення короткого переліку (short list) постачальників, з яких буде визначатися переможець. Зазвичай для попередньої кваліфікації визначені вимоги до фінансового стану і репутації постачальника (враховуються

випадки невиконання контрактів, банкрутства, кримінальних злочинів і т.п.), досвіду здійснення подібних поставок, підтвердження технічної спроможності виконати умови контракту (наявність відповідних фінансових ресурсів, матеріалів, обладнання, потужність персоналу або можливість залучити їх для виконання всіх вимог контракту) [26].

У деяких країнах для спрощення створення короткого списку використовуються офіційно призначені бази даних сертифікованих постачальників. Підтвердження факту реєстрації в такій базі даних позбавляє претендента від необхідності проходити передкваліфікацію, хоча і не надає йому переваг у процесі конкурсного відбору. При високій вартості контракту практикується витребування від учасників конкурсу забезпечення конкурсних пропозицій (tender security) в розмірі від 0,5 % до 3 % вартості контракту. Стягнення на забезпечення накладається у разі відмови учасника конкурсу, визнаного переможцем, від укладення контракту з державним замовником. У зазначений у конкурсній документації строк здійснюється розгляд і оцінка поданих заявок.

Практично у всіх країнах допускається залучення зовнішніх консультантів для оцінки заявок. У деяких країнах при високій вартості контракту залучення незалежних експертів для оцінки конкурсних пропозицій вважається обов'язковим. Якщо від учасників конкурсу потрібна наявність спеціальної кваліфікації, то до складу експертної комісії включаються особи, які володіють відповідною кваліфікацією. Переможець визначається або за найменшою ціною, або за сукупністю критеріїв. Вибір за ціною є найбільш поширеним. Однак при закупівлі нестандартизованих товарів, а також робіт і послуг, крім ціни, можуть прийматися до уваги й інші фактори, наприклад: якість, терміни поставки, експлуатаційні витрати, прибутковість, технічні характеристики, зобов'язання постачальника по гарантійному обслуговуванню, екологічні характеристики об'єкта та ін. При виборі цього варіанта у тендерній документації повинні бути зазначені всі критерії оцінки в порядку зменшення важливості. Процес оцінки підлягає протоколюванню [26].

У багатьох країнах встановлені обов'язкові терміни зберігання конкурсної документації. Учасники конкурсу повинні бути повідомлені про його результати і мають право їх оскаржувати у разі, якщо, на їхню думку, переможець обраний з порушенням правил проведення конкурсу. При істотних порушеннях конкурсних процедур результати конкурсу можуть бути призначено недійсними, що тягне розірвання державного контракту. Крім судового оскарження результатів конкурсів, у деяких країнах використовуються адміністративні процедури і третейські суди.

У низці випадків вважається необхідним проведення закритого конкурсу, запрошення до участі в якому не публікується, а направляється персонально окремим постачальникам. Підставою до проведення закритого конкурсу найчастіше є необхідність забезпечення секретності при закупівлі для потреб національної оборони та безпеки, але в окремих країнах застосовуються й інші підстави. Іноді закриті конкурси допускаються при закупівлях в умовах надзвичайної ситуації для підтримки окремих пріоритетних галузей або категорій виробників, при обмеженості кола постачальників, тобто в тих випадках, коли вважаються можливими і позаконкурсні закупівлі. Кількість запрошених до участі в закритому конкурсному відборі постачальників варіюється в діапазоні від 5 до 20, хоча в деяких країнах закритий конкурс вважається таким, що відбувся за наявності трьох учасників.

Крім відкритого і закритого конкурсів, застосовуються і спрощені способи закупівлі із збереженням елементів конкуренції. Основним із них є запит котирувань, який використовується при закупівлях стандартних товарів, робіт і послуг, для яких існують розвинуті конкурентні ринки, як правило, на невелику суму. Один потенційний постачальник може запропонувати ціну тільки один раз, ніякі переговори не проводяться. Відбір проводитиметься тільки за ціною. Запит котирувань близький до закритого конкурсу в тому, що державний замовник пропонує уявити котирування цін на певну продукцію обмеженому колу постачальників. Відмінністю запиту котирувань від

закритого конкурсу є те, що обмеження кола постачальників не обумовлене необхідністю зберігання темниці конкурсної документації. Обмеження конкуренції при проведенні державних закупівель зазвичай мотивується високими фінансовими і тимчасовими витратами на організацію конкурсу порівняно з можливою економією на ціні поставки за рахунок розширення конкуренції. Відповідно, основним показником до застосування позаконкурсних закупівель є низька вартість контракту.

Класичною позаконкурсною процедурою є закупівлі в одного учасника – процедура закупівлі на основі переговорів, проведених тільки з одним постачальником. Зазвичай ця процедура використовується в таких випадках: при наявності тільки одного можливого постачальника, при необхідності виконання умов захисту виняткових прав, патентів тощо, при наявності термінової потреби в закупівлі за умови, що терміновість не є результатом низької якості планування, при закупівлі запасних частин уже наявного планування, при необхідності здійснення додаткових закупівель у постачальника, який раніше здійснював поставку, протягом нетривалого часу з моменту первісної закупівлі. У деяких країнах закупівля в одного учасника на суму, що перевищує законодавчо встановлену межу, не може бути здійснена без згоди органу, який здійснює нагляд за закупівлями. У деяких країнах процедура закупівель в одного учасника використовується з протекційною метою: для підтримки окремих галузей або категорій виробників (виробництва у в'язницях або некомерційних організаціях сліпих та інвалідів).

Однак не у всіх аспектах конкурсних процедур міжнародна практика єдина. У деяких питаннях законодавство різних держав сповідує прямо протилежні підходи. Іноді це обумовлено існуванням об'єктивних протиріч між різними принципами або умовами ефективності конкурсних процедур, іноді – спробами вирішити за допомогою державних закупівель інші завдання державної політики. Типовим прикладом останнього є встановлення преференцій щодо участі в конкурсі для окремих видів постачальників. Зокрема, встановлення преференцій для міс-

цевих виробників обумовлено прагненням підвищити прибуткові надходження до місцевого бюджету. Встановлення преференцій для підприємств, що використовують працю ув'язнених або інвалідів, є непрямом формою їх державної підтримки. Незважаючи на те, що будь-яка зазначена мета сама по собі є благою, її досягнення через механізм держзакупівель не бажано через непрозорість таких способів державної підтримки та неможливість чіткого регулювання її обсягів. Якщо, наприклад, законодавство надає перевагу певній категорії постачальників, що виражається в тому, що вони можуть бути визнані переможцями, навіть якщо запропонована ними ціна, скажімо, на 10 % вище ціни конкурента, то обсяг бюджетної допомоги залежить не від рішення законодавця, а від ціни контракту. Крім того, такі непрямі бюджетні субсидії не підлягають бюджетному обліку, а значить, інформація про них недоступна виборцям. Тому краще використовувати для державної підтримки певних категорій постачальників прямі бюджетні субсидії, мінімізувати облік соціальних факторів при здійсненні державних закупівель [27].

У всьому світі реалізуються численні урядові та неурядові програми боротьби з корупцією, у тому числі і у сфері закупівель. Так, наприклад, у Сінгапурі, одним з дієвих методів боротьби з цим явищем є чітка регламентація процесів, а саме дій чиновників, та їх ротация з метою уникнення формування стійких корупційних зв'язків [28, с. 113].

Заслужує уваги також застосування в США та в країнах ЄС електронних торгів та електронної звітності з державних закупівель. Система електронних закупівель вважається інструментом, що підвищує підзвітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування, зменшує рівень корупції під час здійснення закупівель та поліпшує бізнес-клімат в державі. Наприклад, в США усі федеральні відомства повинні направляти інформацію про закупівлі на суму понад 25 тис. дол. до центральної інформаційної системи федеральних закупівель. Ця інформація за п'ять останніх фінансових років знаходиться у відкритому публічному доступі, що сприяє прозорості процедури проведен-

ня торгів, спрощує виявлення зловживань і надає можливість оскарження результатів проведення торгів [29, с. 54]. В ЄС сьогодні використовуються дві моделі електронних державних закупівель: 1) Централізовані закупівлі – здійснюються єдиним органом з питань державних закупівель з метою забезпечення загальних потреб, тобто замовники доручають здійснення державних закупівель від їхнього імені централізованому органу; 2) Децентралізовані закупівлі – передбачають самостійне здійснення замовниками закупівель, тобто дають змогу кожному замовнику здійснювати закупівлі товарів і послуг.

Законодавством більшості країн світу змова серед учасників торгів однозначно трактується як злочин. Для усунення таких протиправних дій з боку учасників торгів в законодавстві розвинених західних країн світу встановлені запобіжні заходи.

Найбільш чітко сформульована заборона змови між учасниками торгів у законодавстві Канади. Зокрема, Розділ 47 Закону про конкуренцію Канади прямо забороняє шахрайство із заявками в торгах (bid-rigging), яке визначається як заздалегідь домовлені заявки або відмова деяких з потенційних учасників від участі в торгах. Шахрайство із заявками карається ув'язненням строком до 5 років та / або штрафом, розмір якого визначається судом.

Аналогічно вирішується проблема змови між учасниками торгів в законодавстві ЄС. Так, ст. 85 Римської Угоди 1957 р. [30] визначає як несумісні з принципом спільного ринку всі угоди, які прямо чи опосередковано пов'язані з фіксацією учасниками ринку цін продажу, закупівельних цін або інших торговельних умов. Покарання за порушення ст. 85 встановлюється окремо країнами-членами ЄС. Однак, виявлення факту змови і доказ того, що вона дійсно мала місце, є досить складною задачею. Прямими доказами факту змови є листи, телефонні розмови, електронні та інші документи, але їх отримання ставить як практичні, так і юридичні складнощі. Тому в практиці розслідування економічних злочинів в західних країнах світу часто звертаються до використання непрямих доказів.

Разом із тим слід визнати, що усунути корупцію у сфері державних закупівель поки що не вдалося в жодній країні світу. Процес

подолання корупційних ризиків у сфері закупівель продовжується. Вважаємо, що боротьба з корупцією в системі закупівель як у державному, так і в комерційному секторах економіки вимагає комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми.

Висновки і перспективи подальших розвідок.

Здійснивши аналіз функціонування системи державних закупівель у різних країнах, можна зробити висновок, що уповноважені органи влади використовують різноманітні механізми забезпечення ефективності її організації. Це стосується, зокрема, вимог щодо проведення конкурсних торгів, розкриття інформації їх учасниками, встановлення відповідальності посадових осіб за додержання установлених законом процедур і правил тощо.

Зарубіжний, у тому числі європейський, досвід фінансового контролю у сфері державних закупівель на наднаціональному рівні зосереджується навколо усталених стандартів і нормативних актів щодо державних закупівель, що визначають порядок проведення фінансового контролю при їх здійсненні.

У міжнародній практиці з метою уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель застосовуються наступні основні підходи, які на практиці підтвердили свою дієвість: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби. Регулювання механізмів уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель в Україні відбувається на основі імплементації у національне законодавство норм міжнародних та національних нормативних актів у зазначеній сфері.

Незважаючи на те, що Україна намагається стрімко інтегруватися в ЄС, фокусуючись на імплементації директив ЄС у сфері державних/публічних закупівель до українського законодавства та відповідних практик, на нашу думку, слід приділити увагу саме таким додатковим заходам. Їх використання в рамках інших міжнародних інструментів та джерел можуть допомогти більш ефективно впровадженню провідного досвіду та запропонувати корисні і практичні рекомендації для всіх учасників у зазначеній сфері.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Закон України. Про публічні закупівлі. Від 25.12.2015 р. № 922-VIII. З подальшими змінами // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 9. – Ст. 89.
2. Конституція України. Від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. З подальшими змінами. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Скляров Р. Реформування системи державних закупівель в Україні 2014–2015 рр. / Р. Скляров, Г. Канаєвський. – Київ: Центр політичних студій та аналітики, 2015. – 24 с.
4. Галушак М. П. Практичні аспекти реформи державних (публічних) закупівель в Україні / М. П. Галушак, О. Я. Галушак // Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій. – Тернопіль: Шпак В. Б., 2017. – 303 с.
5. Указ Президента України. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України від 23.01.2015 р. – 2015 р. – № 4. – С. 8. – Стаття 67, код акту 75358/2015.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Від 27.06.2014 р. З подальшими змінами // Офіційний вісник України від 26.09.2014 р. – 2014 р. – Том 1. – № 75. – С. 83. – Ст. 2125.
7. Чабан В. Електронні державні закупівлі: на шляху до інтеграції з ЄС / В. Чабан // Юридична газета. – 2015. – № 52. – С. 22-23.
8. Олефір А. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду / А. Олефір // Теорія і практика правознавства. – 2017. – Вип. 1.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Від 31.10.2003 р. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/995_c16
10. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про закупівлю товарів (робіт) і послуг, 1985 р, переглянуто у 2006 р. – Режим доступу: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml
11. Угода СОТ про державні закупівлі. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/GPAinUA/cot-60552739>
12. Тараненко О. П. Сучасні заходи запобігання корупції у сфері державних закупівель / О. П. Тараненко // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2. – С. 12-19.
13. Конвенція ОЕСР з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій. Від 21.11.1997 р. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/998_154
14. Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю, 1974 р. // Збірник базових документів INTOSAI. Проект ПРООН з врядування «Доброчесність на практиці». – Київ, 2003. – 122 с.
15. Manual on the Containment of Corruption in Public Procurement – 2006. – Режим доступу: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement
16. Звіт ЄБРР щодо оцінки стану сектора державних закупівель: огляд законодавчої бази та практичного здійснення державних закупівель у регіоні ЄБРР, 2011 р. – Режим доступу: <https://www.ebrd.com/.../special-study-policy-dialogue-ukrai>.
17. Стимування корупції у сфері державних закупівель: практичний довідник, липень 2014 р. – Режим доступу: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practica
18. Хабарництво у державних закупівлях: методи, суб'єкти та заходи у відповідь, 2007 р. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>
19. Боротьба з корупцією та об'єктивність: політики і стратегії, жовтень 2010 р. – Режим доступу: <http://www.adb.org/documents/anticorruption-and-integrity-policies-and-strategies>
20. Загальні принципи ОЕСР щодо професійної етики у сфері державних закупівель, 2009 р. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994520.pdf>
21. Довідник: боротьба з корупцією простими словами, 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide
22. Конфлікт інтересів у сфері державних закупівель, січень 2013 р. – Режим доступу: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Conflict_of_interest_in_public_procurement
23. Ведення реєстру недобросовісних учасників державних закупівель, лютий 2013 р. – Режим доступу: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Blacklisting_in_public_procurement.ppt
24. Стимування корупції у сфері державних закупівель: практичний довідник, липень 2014 р. – Режим доступу: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practica
25. Пакти професійної етики в державних закупівлях: довідник із імплементації, квітень 2014 р. – Режим доступу: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation
26. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. Ю. Довгань; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2013. – 238 с.
27. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82-88.
28. Cyrus S. Challenges Affecting Public Procurement Performance Process in Kenya / S. Cyrus, P. Amemba, N. Getuno, O. Anthony, M. Nganga // European Journal of Business and Management. – 2015. – Vol. 7. – № 7. – P. 271-281.
29. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / К. В. Кичик. – М., 2011. – 31 с.
30. Договір про заснування Європейської економічної спільноти (ЄЕС) (Римська Угода). Від 25.03.1957 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy. Pro publichni zakupivli. Vid 25.12.2015 r. № 922-VIII . Z podalshymy zminamy [Constitution of Ukraine. About Public Procurement. From 25.12.2015, № 922-VIII. With further changes]. *Information of the Verkhovna Rada*, 9, Art. 89 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy. Vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. Z podalshymy zminamy [The Constitution of Ukraine. From June 28, 1996, No. 254k / 96-VR. With further changes]. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, Art. 141 [in Ukrainian].
3. Sklyarov, R., & Kanayevsky, G. (2015). *Reformuvannya systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini 2014–2015 rr.* [Reforming the Public Procurement System in Ukraine 2014–2015]. Kyiv: Center for Political Studies and Analysts [in Ukrainian].
4. Galushchak, M.P., & Galushchak, O.Ya. (2017). *Praktychni aspekty reformy derzhavnykh (publichnykh) zakupivel v Ukraini* [Practical aspects of the reform of public (public) procurement in Ukraine]. *Trends in marketing development in the conditions of economic transformations*. Ternopil: Shpak VB [in Ukrainian].
5. Ukaz Prezidenta Ukrainy. Pro stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020». Vid 12.01.2015 r. № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine. About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine – 2020». From January 12, 2015, № 5/2015]. (2015). *Official bulletin of Ukraine*, 4, 8, Art. 67, 75358/2015 [in Ukrainian].
6. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. Vid 27.06.2014 r. Z podalshymy zminamy [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other. From 06/27/2014 with further changes]. (2014). *Official bulletin of Ukraine*, 1 (75), 83, Art. 2125 [in Ukrainian].
7. Chaban, V. (2015). *Elektronni derzhavni zakupivli: na shliakhu do intehratsii z YeS* [Electronic Government Procurement: Towards Integration with the EU]. *Yuridicheskaya Gazeta*, 52, 22-23 [in Ukrainian].
8. Olefir, A. (2017). *Problemy publichnykh zakupivel kriz pryzmu yevropeiskoho dosvidu* [Problems of public procurement through the prism of European experience]. *The theory and practice of jurisprudence*, 1 [in Ukrainian].
9. *Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii*. Vid 31.10.2003 r. [United Nations Convention against Corruption. From 31.10.2003]. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/go/995_c16 [in Ukrainian].
10. *Typovyi zakon YuNSITRAL pro zakupivliu tovariv (robot) i posluh, 1985 r, perehliano u 2006 r.* [The UNCITRAL Model Law on the Procurement of Goods (Works and Services), 1985, revised in 2006]. Retrieved from: www.un.org/en/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml [in Ukrainian].
11. *Uhoda SOT pro derzhavni zakupivli* [WTO Agreement on Government Procurement]. Retrieved from: https://www.slideshare.net/GPAinUA/cot-60552739 [in Ukrainian].
12. Taranenko, O.P. (2014). *Suchasni zakhody zapobihannya koruptsii u sferi derzhavnykh zakupivel* [Modern measures to prevent corruption in the field of public procurement]. *Public Administration: Theory and Practice*, 2, 12-19 [in Ukrainian].
13. *Konventsiiia OESR z borotby z pidkupom posadovykh osib inozemnykh derzhav u razi provedennia mizhnarodnykh dilovykh operatsii*. Vid 21.11.1997 r. [OECD Convention on the Anti-Bribery of Officials of Foreign States in the Case of International Business Transactions. From November 21, 1997]. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/go/998_154 [in Ukrainian].
14. *Kerivni pryntsyipy standartiv vnutrishnoho kontroliu, 1974 r.* [Guidelines for Internal Control Standards, 1974]. (2003). *INTOSAI Basic Documents Collection UNDP Project on Governance «Integrity in Practice»*. Kyiv [in Ukrainian].
15. *Manual on the Containment of Corruption in Public Procurement* (2006). Retrieved from: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement.
16. *Zvit YeBRR shchodo otsinky stanu sektora derzhavnykh zakupivel: ohliad zakonodavchoi bazy ta praktychnoho zdiisnennia derzhavnykh zakupivel u rehioni YeBRR, 2011 r.* [EBRD Report on the Evaluation of the State of the Procurement Sector: Review of the Legal Framework and Practical Execution of Public Procurement in the EBRD Region, 2011]. Retrieved from: https://www.ebrd.com/.../special-study-policy-dialogue-ukrai [in Ukrainian].
17. *Strymuvannya koruptsii u sferi derzhavnykh zakupivel: praktychni dovidnyk, lypen 2014 r.* [Corruption in Public Procurement: a Practical Guide, July 2014]. Retrieved from: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practica [in Ukrainian].
18. *Khabarnyctvo u derzhavnykh zakupivliakh: metody, subiekty ta zakhody u vidpovid, 2007 r.* [Bribery in Public Procurement: Methods, Subjects and Responses, 2007]. Retrieved from: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf [in Ukrainian].
19. *Borotba z koruptsiei ta obiektivnist: polityky i stratehii, zhovten 2010 r.* [Fighting corruption and objectivity: policies and strategies, October 2010]. Retrieved from: http://www.adb.org/documents/anticorruption-and-integrity-policies-and-strategies [in Ukrainian].
20. *Zahalni pryntsyipy OESR shchodo profesiinoi etyky u sferi derzhavnykh zakupivel, 2009 r.* [General Principles of the OECD on Professional Ethics in Public Procurement, 2009]. Retrieved from: http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994520.pdf [in Ukrainian].
21. *Dovidnyk: borotba z koruptsiei prostymy slovamy, 2009 r.* [Handbook: Combating Corruption in Simple Words, 2009]. Retrieved from: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guidehttp://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide [in Ukrainian].
22. *Konflikt interesiv u sferi derzhavnykh zakupivel, sichen 2013 r.* [Conflict of Interests in Public Procurement, January 2013]. Retrieved from: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Conflict_of_interest_in_public_procur [in Ukrainian].
23. *Vedennia reiestru nedobrosovisnykh uchasykyv derzhavnykh zakupivel, liutyi 2013 r.* [Registering unscrupulous public procurement participants, February 2013]. Retrieved from: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Blacklisting_in_public_procurement.p [in Ukrainian].
24. *Strymuvannya koruptsii u sferi derzhavnykh zakupivel: praktychni dovidnyk, lypen 2014 r.* [Sustaining Corruption in Public Procurement: a Practical Guide, July 2014]. Retrieved from: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practica [in Ukrainian].

25. *Pakty profesiinoi etyki v derzhavnykh zakupivliakh: dovidnyk iz implementatsii, kviten 2014 r. [Professional Ethics Package in Government Procurement: Implementation Guide, April 2014]*. Retrieved from: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation [in Ukrainian].
26. Dovgan, M.Yu. (2013). *Administrativna vidpovidalnist za porushennia poriadku derzhavnoi zakupivli tovariv, robit i posluh [Administrative responsibility for violation of the order of state procurement of goods, works and services]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
27. Tkachenko, N.B., & Umantsev, Yu.M. (2009). Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel [Macroeconomic Aspects of Public Procurement]. *Finance of Ukraine*, 8, 82-88 [in Ukrainian].
28. Cyrus, S., Amemba, P., Getuno, N., Anthony, O., & Nganga, M. (2015). Challenges Affecting Public Procurement Performance Process in Kenya. *European Journal of Business and Management*, 7 (7), 271-281 [in Ukrainian].
29. Kichik, K.V. (2011). *Gosudarstvennyj (municipal'nyj) zakaz kak sredstvo gosudarstvennogo regulirovaniya jekonomiki [State (municipal) order as a means of state regulation of the economy]*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow [in Russian].
30. *Dohovir pro zasnuvannia Yevropeiskoi ekonomichnoi spilnoty (IeES) (Rymska Uhoda) [Treaty establishing the European Economic Community (EEC) (the Rome Agreement)]*. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 [in Ukrainian].

Альциванович Олена Валеріївна

Студент-магістр

Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського
03056, м. Київ, просп. Перемоги, 37

Email: a.alena.v@gmail.com

Altsyvanovych Olena

Master student

Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute
37, Peremohy Ave., Kyiv, 03056, Ukraine**Цимбаленко Яна Юрївна**Кандидат наук з державного управління, доцент
Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського
03056, м. Київ, просп. Перемоги, 37

Email: uprav@kpi.ua

Tsybalyenko YanaPh.D. in public administration, Associate Professor
Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute
37, Peremohy Ave., Kyiv, 03056, Ukraine

Цитування: Альциванович О. В. Міжнародний та європейський досвід уникнення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель / О. В. Альциванович, Я. Ю. Цимбаленко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 62-73.

Citation: Altsyvanovych, O.V. & Tsybalyenko, Y.Y. (2018). Mizhnarodnyi ta yevropeyskyi dosvid unyknennia koruptsiinykh ryzykiv pid chas zdiisnennia publichnykh zakupivel [International and European experience of avoiding corruption risks in public procurement]. *Public administration aspects*, 6 (10), 62-73.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 05.10.2018

Революционные идеи Ж.-Ж. Руссо и радикализация современных политических преобразований

Гайнутдинова Л. А., Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена

Идеологическая романтизация свободы и равенства, имея своими истоками политическую философию Ж.-Ж. Руссо, не теряет своей актуальности и сегодня. Революционные идеи Ж.-Ж. Руссо, которые положили начало радикально-демократической парадигме, вдохновляют новые реформаторские и революционные движения по всему миру. Практическое воплощение этих идей часто ведет к радикализации порядка политических преобразований, существенно истончая грань между демократией и диктатурой.

Подобное не раз наблюдалось в политической истории, начиная с Великой французской революции и заканчивая современной волной революций в разных странах, где радикальные демократы, разрушая и захватывая власть, провозглашают свободу во имя новой равенства. Пренебрегая реальными пределами исторического действия, переоценивая роль и значение революционного насилия, радикалы запускают процесс, который может привести к серьезной опасности для общества и государства. Ведь в реальности под равенством подразумевается только разрыв с прежней общественной асимметрией, которая замещается новыми ценностями – привилегированным доступом к новой системе иерархий. В таком случае национальная ткань разрывается, все общественные ячейки распадаются, воля, направленная на установление свободы, приводит к террору, уничтожая эту самую свободу, а революция превращается в противоположность тому, что служило ее началом. Как только народу кажется, что он (тот кто именно и «сделал» эту революцию) получает всю полноту власти, эта власть, прекрасно обоснована в многочисленных теориях и концепциях, в реальности ускользает из его рук и становится неуловимой. Идеи же, царившие в предреволюционный период и сыграли положительную роль в процессе подготовки революционных событий, высвечиваются как абсолютно недееспособны.

Ключові слова: Ж.-Ж. Руссо; общественный договор; радикальный либерализм; свобода; демократизация; гражданское общество; революция; гражданское неповиновение

Innovative Ideas of Jean-Jacques Rousseau and Radicalization of Modern Political Transformations

Gaynutdinova L. A., Herzen State Pedagogical University of Russia

The ideological romanticism of freedom and equality, having its origins in the political philosophy of Zh. J. Russo, does not lose its relevance today. The revolutionary ideas of J.J.Russault, which laid the foundations for a radical democratic paradigm, inspire new reformist and revolutionary movements around the world. The practical implementation of these ideas often leads to a radicalization of the order of political transformation, substantially reducing the line between democracy and dictatorship.

This has been repeatedly observed in political history, beginning with the French Revolution and ending with a modern wave of revolutions in different countries, where radical democrats, destroying and capturing power, proclaim freedom in the name of new equality. By neglecting the real limits of historical action, redefining the role and significance of revolutionary violence, the radicals launch a process that can lead to serious danger for society and the state. Indeed, in reality, equality means only a break with the former public asymmetry, which is replaced by new values – privileged access to a new system of hierarchies. In this case, the national fabric is torn apart, all the public cells collapse, the will to establish freedom, leads to terror, destroying this same freedom, and the revolution turns into a counter to what served as its beginning. As soon as it seems to the people that he (the one who «made» this revolution) receives all the full power, this power, well-founded in numerous theories and concepts, in reality slips out of his hands and becomes elusive. The ideas that prevailed in the pre-revolutionary period and played a positive role in the process of preparing revolutionary events are highlighted as completely incapacitated.

Keywords: J.-J. Rousseau; social contract; radical liberalism; freedom; democratization; civil society; revolution; civil disobedience

Революційні ідеї Ж.-Ж. Руссо і радикалізація сучасних політичних перетворень

Гайнутдінова Л. А., Російський державний педагогічний університет ім. А. І. Герцена

Ідеологічна романтизація свободи і рівності, маючи своїми витокami політичну філософію Ж.-Ж. Руссо, не втрачає своєї актуальності і сьогодні. Революційні ідеї Ж.-Ж. Руссо, які поклали початок радикально-демократичній парадигмі, надихають нові реформаторські та революційні рухи по всьому світі. Практичне втілення цих ідей часто веде до радикалізації порядку політичних перетворень, істотно стоншуючи грань між демократією і диктатурою.

Подібне не раз спостерігалось в політичній історії, починаючи з Великої французької революції і закінчуючи сучасною хвилею революцій в різних країнах, де радикальні демократи, руйнуючи і захоплюючи владу, проголошують свободу в ім'я нової рівності. Нехтуючи реальними межами історичного дії, переоцінюючи роль і значення революційного насильства, радикали запускають процес, який може призвести до серйозної небезпеки для суспільства і держави. Адже в реальності під рівністю мається на увазі тільки розрив з колишньою громадською асиметрією, яка заміщується новими цінностями – привілейованим доступом до нової системи ієрархій. У такому випадку національна тканина розривається, всі громадські клітинки розпадаються, воля, що спрямована на встановлення свободи, призводить до терору, знищуючи цю саму свободу, а революція перетворюється на протипагу тому, що служило її початком. Як тільки народу здається, що він (той, хто саме і «зробив» цю революцію) отримує всю повноту влади, ця влада, прекрасно обґрунтована в численних теоріях і концепціях, в реальності вислизає з його рук і стає невлостиною. Ідеї ж, що панували в передреволюційний період і зіграли позитивну роль в процесі підготовки революційних подій, висвічуються як абсолютно недієздатні.

Ключевые слова: Ж.-Ж. Руссо; суспільний договір; радикальний лібералізм; свобода; демократизація; громадянське суспільство; революція; громадянська непокоря

Постановка проблеми.

Великая французская революция, разрушив старое монолитное и строго иерархизированное общество, создала социальную базу для процессов самоидентификации и новой легитимности. Французская революция была событием, примера которому история не знала: рассматриваемая как начало того времени, когда человек, руководствуясь принципами разума, сам будет определять свою судьбу, революция пробудила в сознании самых выдающихся людей Европы восторженное воодушевление. Все эти процессы получили свое идеологическое осмысление в трудах многих философов Нового времени и эпохи Просвещения, и в первую очередь, в политической философии Ж.-Ж.Руссо.

Анализ исследований и публикаций.

По мнению К. Ясперса, «в мышлении эпохи произошел сдвиг. Возникнув как духовная жизнь фактически немногих людей, считавших, что они – представители времени, оно обратилось к блеску упорядоченной государственной жизни и, наконец, к самому бытию людей... Со времени революции

людей охватило беспокойство по поводу их существования в целом, ответственность за которое они несут сами, так как оно может быть изменено в соответствии с определенным планом и устроено наилучшим образом» [6, р. 291]. В отличие от Англии, где существовала мощная либеральная традиция, французский либерализм, не имея таких глубоких корней, рождался в ходе самой революции. Именно это наложило на него особый отпечаток и придало особую национальную специфику. «Декларация прав» означала не столько утверждение новых прав, сколько отрицание прежних. Свобода превратилась в основную ценность: она декларировала, что все люди от рождения свободны и равны в правах. На самом же деле под равенством имелся в виду только разрыв с прежней общественной асимметрией – наследственной, привилегированной, и эта асимметрия замещалась новыми ценностями – свободным доступом к новой системе иєрархій. Чтобы ускорить процесс, успокоить нетерпение новых элит, нужна была политическая власть. Поэтому радикально и насильственно ликвидировались прежние ассиметричные сво-

боды во имя нового равенства, что вело к неожиданным изменениям хода и характера французской революции – она превратилась в противоположность тому, что служило ее началом. Национальная ткань оказалась разорванной, все общественные клеточки распались, воля, направленная на установление свободы человека, привела к террору, уничтожившему свободу полностью. Рожденная из недр революции свобода открыла путь новой, прежде неведомой человечеству по своей жестокости тирании: уничтожив политические институты, основанные на наследственной передаче власти, казалось, что, наконец-то, народ обрел всю полноту власти, но эта власть, прекрасно обоснованная в многочисленных теориях, в реальной жизни ускользала из рук и стала неуловимой [6]. Поиску ответа на вопрос «почему это произошло?» были посвящены многие возникшие под влиянием революционных событий сочинения, среди которых и «Размышления о революции» (Э. Берк, 1790), и «Рассуждения о Франции» (Ж. де Местр, 1797), и «Исследование французской революции» (А. В. Рехберг, 1793), и «Очерки по исправлению суждений публики о французской революции» (И. Фихте, 1793) и др. Дж. Талмон [8, р. 178] прав, отмечая, что «тоталитарная демократия рано развилась в систему принуждения и централизации не потому, что она отвергла ценности либерального индивидуализма XVIII века, но потому, что она изначально имела слишком перфекционистское отношение к ним ... Человека нужно было не просто освободить от ограничений. Все существующие традиции, устоявшиеся институты, социальные механизмы должны быть опрокинуты и переделаны с единственной целью обеспечить человеку полноту его прав и свобод и снять с него всякую зависимость». Позднее предложенные теоретиками марксизма-ленинизма пути достижения свободы, равенства, преодоления противоречий капитализма так же оказались не соотношенными с реалиями социальной жизни. Стало ясно, что подобный подход чреват серьезными опасностями: пренебрежением реальными пределами исторического действия, переоценкой роли и значения революционного насилия. Реакция на революцию

росла: в XIX веке вера в прекрасное будущее уже противостоит ужас перед развертывающейся бездной, понимание той реальности, к которой ведет радикализм любой революции и чудовищные превращения ее светлых идеалов в свои противоположности. Возможность предотвратить повторение революции была возведена в принцип политики всех европейских государств.

Цель исследования.

Несмотря на все исторические параллели, феномен романтического истолкования свободы, равенства не теряет своей актуальности и сегодня, сопутствуя периоду острых цивилизационных противоречий, наличию опасных социокультурных трещин и изломов как в развитых странах Запада, так и в ходе процесса «вестернизации» менее развитых стран. Со времени французской революции в мире живет специфически новое сознание эпохальности значения времени. Предвидение Канта (1798) [3, с. 4] сохранило свое значение вплоть до настоящего времени: «Подобный феномен не забывается, ибо он открыл задатки человеческой природы и ее способность к лучшему, что до той поры не уразумел из хода вещей ни один политик». В целом, идеологические истоки всех этих процессов лежат в политический идеях Нового времени, эпохи Просвещения, и в первую очередь, в политической философии Ж.-Ж. Руссо, которая положила начало радикально-демократической парадигме, практическая актуализация которой наблюдается и в наши дни, и с которой не могут не считаться новые реформаторские движения в политике, в том числе и в странах постсоветского пространства.

Изложение основного материала.

Общественная программа Ж.-Ж. Руссо: идеологические постулаты. В труде «Об общественном договоре, или принципы политического права» философ и писатель Жан-Жак Руссо [3] (1712-1778) всесторонне изложил свои взгляды и представления на идеальное политическое устройство. Ядром социально-политической концепции Руссо является идея народного суверенитета как основополагающего принципа республиканского политического строя. В основе государственной власти, по мнению Руссо,

лежит воля и свободы каждого отдельного человека, которые остаются абсолютными, неограниченными и после заключения общественного договора. Поэтому Руссо выдвигает свой знаменитый тезис о том, что носителем и источником власти является народ, который может и должен свергать власти, нарушающие условия общественного договора. Суверенно не государство, суверенен народ: народ творит законы, меняет их и принимает новые. Суверенитет народа проявляется в осуществлении законодательной власти, он неотчуждаем и неделим. Руссо выступал против концепции разделения властей, предлагая четкое разграничение функций государства. Народовластие возможно лишь при одной форме правления – республике, а формы организации правительства могут быть различны – монархия, аристократия, демократия. Рассматривая процесс возникновения общественного или гражданского состояния, Руссо уделяет особое внимание тому обстоятельству, что, как он думает, первоначальный договор оказался неистинным, потому что богачи силой и хитростью захватили власть и связанные с нею преимущества. Потребность эпохи заключается в том, чтобы разорвать прежний и заключить новый, теперь уже справедливый договор. В качестве одного из средств его достижения Руссо допускает революцию и даже, в тех исключительных случаях, когда отечеству грозит опасность, диктатуру. Но главное внимание у Руссо уделяется все же законам построения гражданского общества, в связи с чем и разрабатываются принципы народного суверенитета и общей воли.

Конечно, политические идеи Руссо оказали огромное влияние не только на общественное сознание Франции, но и на весь ход Великой Французской революции, провозгласив торжество гражданской концепции в политике и стремление преодолеть несвободу совершенствованием личности и общества путем просвещения. Эта просвещенческая концепция, противостоящая государству, быстро вышла за пределы того, что было ранее предложено в теориях Локка и Монтескье и положила начало новому направлению политической мысли – буржуазному революционному радикализму. Имен-

но эти взгляды легли в основу идеологии самой радикальной группы революционеров времен Французской революции – якобинцев и служили обоснованием якобинского террора. Именно вследствие данной идеологической причины Французская революция отошла от своих целей создания политических институтов и сосредоточилась вместо этого на решении социальных вопросов. Революционеры не ограничивали себя в выборе средств, принеся в жертву саму революционную законность и развязав страшный политический террор.

Несомненно, Руссо был идеалистом, утверждая, что демократия основана на реальном тождестве распоряжающихся и подчиняющихся. По мнению К. Шмидта [2, с. 318], эта идея сводится к представлению о ряде отождествлений, не связанных ни с какой «ощутимой реальностью... ни с чем-то таким, что характеризуется реальным правовым, политическим или социологическим равенством». Согласно данному взгляду, демократия оказывается вполне совместимой и с диктатурой, особенно, если ее обосновывают педагогическими соображениями. Заслуга Руссо в том, что он впервые разработал современный процедурный тип демократической легитимности, в котором легитимную силу обретают не столько основные достижения, сколько формальные условия возможного достижения консенсуса. Можно критиковать Руссо за то, что он смешивает уровни принципа легитимности и конкретной организации, но нельзя упускать из виду, что именно этот шаг позволил Руссо продвинуться от виртуальной модели обсуждения к реальной. Однако, считает Ю. Хабермас [2], просто как принцип легитимности демократия может легко стать источником «легитимации» недемократических практик, что часто и подтверждает политическая практика.

Критикуя идеологические постулаты Ж.-Ж. Руссо, превозносящего суверенитет народа в виде прямой демократии, Х. Арэнд [1, с. 394] так же отмечает ключевую проблему: суверенитет народа никак не может быть институционализирован в виде единого собрания, поскольку не найдется такого зала, чтобы вместить весь народ. Подобная ситуация ведет к нестабильности и жесткой конкурен-

ции между теми, кто стремится воплотить народную волю, к манипуляциям, практике плебисцитов и террору, что уже присуще любой модели радикальной демократии, которая отторгает представительство в принципе и культивирует гражданское неповиновение вплоть до захвата власти.

Превращение концепции просвещения Ж.-Ж. Руссо в парадигму радикального либерализма. По мере того, как Просвещение превращалось в широкое движение, оно становилось более публичным и более эгалитарным. Поляризация отношений между обществом и государством была заложена в жестком противопоставлении морали и политики: общество, лишённое политической власти, присваивало себе право исповедовать принципы морали и стоять на их страже. Отрицание политики вело к установлению определенных моральных критериев, позволяющих критиковать власть и выносить суждения о проводимой ею политике. Сама по себе мораль, конечно, неполитична, но именно поэтому она ставит под сомнение аморальное государство и, в конечном счете, превращается в огромную политическую силу. Таким образом, происходит радикализация общественной программы, направленной на государство: целью общества являлось уже не сосуществование с государством, а разрушение и его уничтожение. Дж. Коэн и Э. Арато [2, с. 321] отмечают тесную взаимосвязь между Просвещением и кризисом старого режима, а также между этим кризисом и грядущей революцией. Они говорят о выдвинутой Пьером Бейлем идеи Литературной республики, которая стала прообразом радикальной демократии Руссо, и может интерпретироваться как конфронтация между государственным правлением и критиками-моралистами, свидетельствуя о том, что критика из оружия публичной и морально-этической сферы превратилась в политическое оружие.

Анализируя процесс радикализации теории Ж.-Ж. Руссо, Дж. Коэн и Э. Арато [2, с. 752] отмечают, что его политическая философия, положившая начало новой традиции, основана на утопических демократических нормах прямого участия граждан в общественной жизни и утверждает утопический

идеал гражданского общества – выработку такого институционального устройства, которое на современной эгалитарной почве осуществляло бы классические принципы участия всех в управлении государством в качестве и управляющих, и управляемых. То есть каждый гражданин становится законодателем посредством такого институционального устройства, которое отождествляет управляющих и управляемых. Руссоистская концепция демократической легитимности основана на противопоставлении: либо демократическая политическая система обеспечивает прямое участие граждан в принятии политических решений, либо она недемократична. Предполагается, что нормы демократической легитимности могут быть полностью институционализированы в идеально организованном политическом обществе. По мнению К. Шмидта [7, с. 214], Руссо демонстрирует самую радикальную попытку решить противоречие между политическим строем и нормативным порядком общества. Идея тождества управляемых и управляющих автоматически отрицает наличие демократического потенциала у любого варианта принципа представительства, ибо представительство всегда предполагает дистанцию между представителями и представляемыми. И как следствие, структурные предпосылки парламентской демократии – разделение государства и гражданского общества, общественного и частного, сосредоточенность на индивидуальных правах – представляются источником политического отчуждения. К. Шмидт [7, с. 217] утверждает, что суверенитет народа не может быть институционализирован полностью, поскольку народная воля в современных условиях не может быть ни выражена посредством представительства, ни сформирована на каком-то общем собрании, она воплощается в отдельной личности, претендующей на ее выражение и поддержанной в этих претензиях методами «всеобщего единодушного одобрения». Соответственно лидер соединяет в своем лице легитимность (принципы, лежащие в основе закона) и суверенитет (возможность принимать чрезвычайные решения). По этим соображениям на основании модели демократии как тождества правящих и

управляемых, обнаруживаемой им у Руссо, в якобинстве и в большевизме, Шмидт приходит к выводу, что грань между демократией и диктатурой исключительно тонка.

Демократия как незавершенный процесс институционализации современного социума. Важно помнить, что независимо от того, какое достигнуто институциональное устройство политической системы на данный момент, демократия должна рассматриваться как незавершенный процесс, процесс просвещения, обучения и совершенствования. Каждая реальная организационная форма демократии имеет свои недостатки и свои достоинства, и никакая комбинация различных принципов демократии не может полностью устранить перекосы и противоречия. Поэтому Дж. Коэн и Э. Арато [2, с. 706] говорят о множественности демократических форм как идеале институционализации современного социума и четко различают нормативные принципы демократической легитимности и вопросы организации государственной власти с тем, чтобы первые могли быть ценностной базой и моральной отправной точкой для критики последней. Можно высказывать претензии относительно недостаточной демократичности институтов, игнорирования мнения той или иной группы, недостаточного внимания к чьим-то аргументам и т. д. И уж всегда можно предъявлять претензии на недостаточную демократичность самих институтов политической системы, однако необходимо учитывать, что в демократической системе нельзя руководствоваться принципами радикального противопоставления, исключаящими органическую зависимость между источником легитимности и организацией власти, между управляемыми и управляющими, между представителями и представленными, между государством и гражданским обществом. То есть необходимо преодолеть именно тот разрыв, который стремятся использовать радикальные демократы во все времена, начиная с Великой французской революции и заканчивая нашими днями, призывая к гражданскому и политическому неповиновению, разрушению политической системы и захвату политической власти.

Примером этого может служить высту-

пление 19 сентября 2017 г. с трибуны ГА ООН Д. Трампа [4], который сказал: «Народ Венесуэлы голодает, страна рушится, его демократические институты уничтожают. Эта ситуация совершенно неприемлема, и мы не можем оставаться в стороне и наблюдать. Как у ответственной страны и соседа у нас и у других есть цель. Эта цель — помочь венесуэльцам вновь обрести свободу, возродить их страну и восстановить их демократию». Как видим, в русле радикальной либеральной парадигмы глобального доминирования, Президент США превознес суверенитет венесуэльского народа над суверенитетом государства. Подобный спич с трибуны ГА ООН ведет к нестабильности, манипуляциям с одним из основных принципов демократии — принципом представительства и культивированию гражданского неповиновения вплоть до захвата государственной власти в стране.

Выводы.

Современные радикальные демократы в ходе происходящих с определенной периодичностью в наше время революций, разрушая и захватывая власть, провозглашают свободу во имя нового равенства. На самом же деле под равенством имеется в виду только разрыв с прежней общественной асимметрией, которая замещается новыми ценностями — привилегированным доступом к новой системе иерархий. Национальная ткань разрывается, все общественные клетки распадаются, воля, направленная на установление свободы, часто приводит к террору, уничтожая эту самую свободу. Очень быстро все становятся свидетелями закономерного изменения хода и характера так называемой «революции» — она превращается в противоположность тому, что служило ее началом. Когда народу кажется, что наконец-то он, «совершивший» эту революцию, обретает всю полноту власти, эта власть, прекрасно обоснованная в многочисленных теориях и концепциях, в реальности ускользает из его рук и становится неуловимой. А господствовавшие в предреволюционный период и сыгравшие позитивную роль в процессе подготовки революционных событий идеи, самой революцией высвечиваются как абсолютно недееспособные.

БИБЛИОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Арндт Х. Истоки тоталитаризма / Х. Арндт. – М.: ЦентрКом, 1996. – 672 с.
2. Коэн Дж. Гражданское общество и политическая теория / Дж. Коэн, Э. Арато. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003. – 784 с.
3. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо. – М.: Канон-пресс-ц. Кучково поле, 1998. – 416 с.
4. Трамп Д. Выступление на ГА ООН 19.09.2017 / Д. Трамп. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/society/19/09/2017/59c140339a794756d58d2fd5PБК>
5. Федорова М. М. Метаморфозы «свободного индивида» (Заметки о формировании проблемного поля политической философии в XIX веке) / М. М. Федорова // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 5. – С. 76-88.
6. Ясперс К. Смысл и назначение истории / К. Ясперс. – М.: Изд-во «Политической литературы». 1991. – 527 с.
7. Schmidt C. The Crisis of Parliamentary Democracy / C. Schmidt. – Cambridge: MIT Press, 1985. – 223p.
8. Talmon J. L. The Origins of Totalitarian Democracy / J. L. Talmon. – London, 1952. – 249 p.

REFERENCES

1. Arendt, H. (1996). *Istoki totalitarizma [The Origins of Totalitarianism]*. Moscow: CenterCom [in Russian].
2. Kojen, Dzh., & Arato, Je. (2003). *Grazhdanskoe obshhestvo i politicheskaja teorija [Civil Society and Political Theory]*. Moscow: Ves' Mir [in Russian].
3. Rousseau, J.-J. (1998). *Ob obshhestvennom dogovore. Traktaty [The Social Contract. Treatises]*. Moscow: Canon-Press-Tse. Kuchkovo Pole [in Russian].
4. Trump, D. *Vystuplenie na GA OON 19.09.2017 [Speech for UN GA 19.09.2017]*. Retrieved from: <http://www.rbc.ru/society/19/09/2017/59c140339a794756d58d2fd5PБК> [in Russian].
5. Fedorova, M.M. (2003). Metamorfozy «svobodnogo individa» (Zametki o formirovanii problemnogo polja politicheskoy filosofii v XIX veke) [Free individual metamorphosis (Notes on the problem field formation of XIX century political philosophy)]. *Polis, Political researches*, 5, 76-88 [in Russian].
6. Jaspers, K. (1991). *Smysl i naznachenie istorii [The Origin and Goal of History]*. Moscow: Politicheskaya literature [in Russian].
7. Schmidt, C. (1985). *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: MIT Press.
8. Talmon, J.L. (1952). *The Origins of Totalitarian Democracy*. London.

Гайнутдинова Людмила Александровна
 Доктор политических наук, доцент
 Российский государственный педагогический
 университет им. А. И. Герцена
 191186, Санкт-Петербург, набережная реки Мой-
 ки, 48

Gainutdinova Lyudmila
 Dr., Associate Professor
 Herzen State Pedagogical University of Russia
 48, Moika river emb, St. Petersburg, 191186, Russia

Email: a.alena.v@gmail.com

Цитування: Гайнутдинова Л. А. Революционные идеи Ж.-Ж. Руссо и радикализация современных политических преобразований / Л. А. Гайнутдинова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 74-80.

Citation: Gainutdinova, L.A. (2018). Revoljucionnyye idei Zh.-Zh. Russo i radikalizacija sovremennyh politicheskikh preobrazovanij [Innovative Ideas of Jean-Jacques Rousseau and Radicalization of Modern Political Transformations]. *Public administration aspects*, 6 (10), 74-80.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 05.10.2018